

ROSSI

Le Origini del Potere Legisiative Del Senato e L'Opinione di Pomponio





PIETRO ROSSI

LE ORIGINI

DEL

POTERE LEGISLATIVO DEL SENATO

E L'OPINIONE DI POMPONIO

STUDIO STORICO-ESEGETICO sulla L. 2, § 9. D. de origine iuris I, 2.

SIENA
ENRICO TORRINI, EDITORE

1890

— Prato, tip. Giachetti, Figlio e C. —

In quel primo periodo dell'impero, che ci si presenta come un'epoca di transizione fra la Repubblica e la Monarchia assoluta, e che gli storici moderni, esprimendo con frase nuova un concetto antico, usano chiamare della *diarchia*, è noto come il Senatuconsulto divenga la fonte principale del diritto civile romano. Quello però che rimane ancora incerto a questo proposito, è il modo col quale il Senato, corpo che ha carattere particolarmente consultivo, venne ad esercitare il potere legislativo, che la costituzione repubblicana attribuiva esclusivamente ai comizî. Come potè avvenire questo? Fu un potere che il Senato ebbe sempre? ovvero l'ottenne per un cambiamento della costituzione? o per un'usurpazione dei poteri del popolo?

Le fonti non ci danno notizie precise, e quelle poche ci dimostrano come gli stessi autori classici fossero alquanto incerti su questo punto. Non deve quindi far meraviglia se le opinioni degli scrittori non sono concordi e ben determinate. I più considerano questo fatto come una conseguenza della costituzione dell'Impero. Furono gli imperatori, si dice, che operarono questo cambiamento; o che trovandolo avviato seppero trar profitto dalle circostanze per coprire coll'autorità del senato il potere che volevano esercitare invece del popolo. E spiegando così il fatto, non si ricercano altre cause

che possono averlo occasionato, nè ci si cura di determinare l'epoca ed il modo per cui l'attività del Senato venne a sostituirsi a quella dei comizî legislativi.

Non è certo facile, per l'accennata mancanza delle fonti chiarire questo punto, e togliere i molti dubbî che rimangono. Mi è sembrato però studiando l'interessante questione, di poter rilevare come gli storici del diritto non abbiano fin qui giustamente giudicata o valutata un'opinione che, non foss'altro per la sua origine, meritava di essere meglio considerata. Questa opinione è quella del giureconsulto Pomponio, che io mi propongo qui di esaminare nuovamente in relazione ai testi e alle vicende storiche.

I.

LE VARIE OPINIONI SULLA ORIGINE DEI SENATOCONSULTI.

1. Pomponio — 2. Teofilo — 3. Il passo di Tacito — 4. Opinioni moderne — 5. Opinione da noi accettata.

1. L'opinione di Pomponio è contenuta in quel celebre fr. del suo *liber singularis enchiridii*, che con tanta facilità si accusa e si corregge ognorachè non è in armonia con le opinioni comunemente ricevute, ed al cui testo nondimeno tutti gli storici ricorrono, perchè rimane sempre il più importante dell'epoca classica per la storia del diritto romano.

Pomponio spiega così le origini del Senatuconsulto:

L. 2. § 9. D. de orig. iuris 1. 2.

« *Deinde quia difficile plebs convenire coepit, populus certe multo difficilius in tanta turba hominum, necessitas ipsa curam reipublicae ad senatum deduxit: ita coepit senatus se interponere et quidquid constituisset observabatur, idque ius appellabatur senatusconsultum.* »

Con questo passo di Pomponio e colle Ist. di Gaio (1), i

(1) Gaius, 1, 4.

compilatori giustinianei costruirono il testo corrispondente delle Istituzioni imperiali:

§ 5. Inst. *de iustitia et iure 1. 2.*

« *Senatusconsultum est quod senatus iubet atque constituit, nam cum auctus est populus Romanus in eum modum ut difficile sit in unum eum convocare legis sanciendae causa, aequum visum est senatum vice populi consuli.* »

È noto come fino da tempo antico non sieno mancati autori i quali fondandosi su alcuni errori e contraddizioni contenute nel lungo fr. di Pomponio ne hanno supposto autore Triboniano (1). Questa esagerazione è manifestamente inammissibile; ed è inutile dimostrarlo dopo la dotta critica cui sottopose questo fr. il *Sanio* (2). Ciò non esclude che esso abbia subìto in alcune parti la mano dei compilatori: ma questo dubbio non è probabile riguardo al § qui riferito.

Questo § secondo il *Sanio* (3) contiene la opinione personale di Pomponio, il quale come qui spiega colla *necessitas rei ac temporis* la origine del potere legislativo del senato, esprime nel successivo § 11 la propria convinzione politica sulla necessità del principato. Queste convinzioni sono quelle della grande maggioranza degli scrittori della prima età imperiale; le troviamo in Tacito come in Floro e non c'è bisogno di ricorrere a Triboniano per ricercarvi le tracce dello assolutismo politico dei suoi tempi.

A ciò si aggiunga che basta il confronto fra il testo di Pomponio e quello delle Istituzioni, per rigettare il dubbio di una interpolazione, che del resto qui non è giustificato da nessun indizio sospetto (4).

---

(1) Vedi fra gli altri Hotomannus, *Antitribonianus*, c. 12.

(2) Sanio F. D., *Varroniana in den Schriften der römischen Iuristen* (Leipzig 1867).

(3) Op. cit., pag. 22.

(4) Evidentemente qui bisognerebbe ammettere che i compilatori avessero creato l'intiero passo. Cuiacio, *Comm.* ad L. 2, de O. I. ad. h. l. dice: « Nullam haec Pomponii scriptura in se confusionem habet » (Ed. Prati, VI, 291).

Ma non c'è stato bisogno di ricorrere a indagini sottili, nè a sospetti di alterazione del testo per dichiarare inattendibile la spiegazione di Pomponio. Sia o no da attribuirsi a lui, quasi tutti gli autori sono unanimi nel condannarla, dall'Hotomanno, secondo il quale *nihil obtusius dici potest* (1), al nostro Landucci (2) il quale dice che questa spiegazione « dà prova d'ingegno pari al difetto di sapienza storica ». Anche il Willems certo non facile nei giudizî severi, nella sua classica opera sul Senato della repubblica romana, trova occasione di dire, come Pomponio dia per ignoranza quella spiegazione (3).

Ed infatti tanto sembra enorme il ricorrere ad una causa come questa, per spiegare un così importante cambiamento, che i più la considerano come ridicola, e non le fanno nemmeno l'onore della confutazione. Solamente qualcuno avverte che appunto in quest'epoca, nella quale Pomponio parla di un tanto considerevole aumento del popolo romano,

---

(1) In IV libros *Inst. Comment.* II, 6, cf. dello stesso A. *de Senatu* et *S. C.* in *Graevii Thesaur. antiq. roman.* II, 895.

(2) *Storia del diritto romano*, pag. 74.

(3) *Le Senat de la republique romaine.* 2 Ed. Tom. II (1885) pag. 114, nota 1. Credo inutile far qui la lunga enumerazione degli autori, i quali rigettano come assurda la spiegazione di Pomponio. Fra le poche eccezioni, sembrami degno di menzione il Puchta (*Inst.* § 105) il quale chiama leggiera la osservazione di Pomponio, avuto riguardo agli antichi tempi cui si riferisce, ma ci ravvisa una immagine fedele della opinione politica del suo tempo, colla quale spiegavasi il potere che aveva allora il Senato. Karlowa (*Röm. Rechtsg.* (1885) p. 642[4]) dice solo che dal passo di Pomponio resulta chiaramente che per necessità di fatto non per disposizione di legge i SCC. ottennero forza uguale alle leggi — Krueger (*Geschichte der Quellen,* 1888, pag. 83[14]) chiama ingenua la spiegazione di Pomponio, ma aggiunge che essa ha valore come traccia delle idee dei suoi tempi. Solamente Rudorff (*Röm. Rechtsg.* § 45[3] e Ferrini (*Storia delle Fonti,* pag. 49) sembra che l'ammettano come possibile.

e per le guerre civili e per le condizioni economiche la popolazione era così diminuita, che l'Italia era quasi divenuta un deserto; onde una delle più gravi preoccupazioni di Augusto fu quella di studiare i mezzi di aumentare il numero dei cittadini.

2. Dopo la spiegazione di Pomponio che è così universalmente rigettata, se ne trovano altre. E procedendo per ordine di tempo la prima è quella attribuita a Teofilo (1).

L'autore della parafrasi riporta le origini del potere legislativo del Senato alla *L. Hortensia* del 467/287. Il dittatore Hortensio per sedare la secessione della plebe avrebbe proposto e fatto approvare che i patrizî riconoscessero la efficacia legale dei plebisciti, ed i plebei quella dei Senatoconsulti. In progresso di tempo poi a causa del grande aumento del popolo romano, e della difficoltà di convocarlo nei comizî, sarebbe sembrato più che giusto attribuire al Senato solo il potere legislativo.

La inverosimiglianza del racconto di Teofilo è manifesta, e confermata dalle molte inesattezze di questo testo. Come fu osservato, tutti gli autori (2) che trattano della *L. Hortensia* dicono che essa riconobbe la forza obbligatoria dei plebisciti ma nessuno ci parla di una tale disposizione riguardo ai SSC. A ciò si suole aggiungere fra gli altri argomenti quello che atteso il piccolo numero di SSC. del tempo della repubblica, rimane inesplicabile come il Senato avendo legalmente ottenuto potere legislativo, tardasse tanto a farne uso.

Non staremo qui a rilevare gli errori della spiegazione di Teofilo: la confusione che Egli fa del Senato dei suoi tempi con quello della repubblica, la erronea nozione del plebiscito, la ignoranza che egli dimostra di avere delle varie secessioni della plebe e delle leggi relative ai plebisciti che con

(1) Theophil. I, 2, 5. Su questa spiegazione insiste anche nel § 6

(2) Cf. oltre Pomponio stesso (ibid. § 8) — Gaio, I, 3, — Plinio. *Hist. nat.* XVI, 10 (15) § 37. — Gellio, *N. A.* XV, 27. — Liv. *Epit.* 11.,

queste hanno relazione. È probabile che tutto il suo racconto sia stato costruito sui §§ 8 e 9 del testo di Pomponio, da lui male inteso e a suo modo raffazzonato (1). Però può anche ammettersi che egli abbia trovato in altri autori quelle notizie; e non è certo infondata l'analogia che Hugo (2) ha rilevata fra la narrazione di Teofilo e quella di Dionigi di Alicarnasso (3): il che per altro non basterebbe a renderla attendibile perchè, com'è noto, dei racconti dello storico greco è pericoloso fidarsi. Quello che si può osservare, parmi con certezza, è che fra la spiegazione di Teofilo e quella di Pomponio non esiste quella contradizione che si è preteso ritrovarvi.

3. Rigettate così le spiegazioni di Pomponio e di Teofilo, gli storici del diritto ne ricercarono altre migliori. Anticamente dominava un'opinione che si fondava sopra un passo di Tacito il quale parlando di Tiberio dice (*Ann.* I, 15). « *Tum primum e campo comitia ad patres translata sunt; nam ad eam*

---

(1) Rudorff, *Röm. Rechtsgheschichte*, I, § 45[5]. Cf. Krueger, *Geschichte der Quellen*, pag. 24[10].

(2) *Lehrb. der Rechtsgeschichte*, § 174[2]. Cf. anche Zimmern, *Geschichte des röm. pr.* I, § 21, il quale pur dichiarando ingiustificabile la spiegazione di Pomponio, sembra ammettere la spiegazione di Teofilo riportandola alla *L. Valeria Horatia* del 305/449.

(3) Dionysius VII, 18. Secondo questo A. i plebei non riconoscevano l'efficacia dei Senatoconsulti, e il Senato dal canto suo non riconosceva i plebisciti. Fustel de Coulanges (*La cité antique*, IV, 7) trae probabilmente da Dionigi, il concetto che anticamente vi fosse una doppia serie di decreti: Senatoconsulti per i patrizi, plebisciti per la plebe. Nè la plebe — ei dice — obbediva ai S. C. nè i patrizi ai plebisciti (12ª Ed. pag. 352).

Non è certo infondata la congettura che Teofilo riguardando i casi non infrequenti di plebisciti proposti *ex auctoritate Senatus* abbia ritenuto — forse riportando un'opinione già prima formatasi — che colla legge *Hortensia* la plebe si fosse obbligata ad approvare i decreti del Senato (Cf. Walter, *Storia del diritto di Roma* (Trad. Bollati) § 108, nota 17.

diem etsi potissima arbitrio principis, quaedam tamen studiis tribuum fiebant. »

Questo passo si interpretava nel senso che fosse stato Tiberio quello che aveva tolto ai comizî il potere legislativo per attribuirlo al Senato (1). L'errore di questa opinione deriva dallo avere dato importanza solo alla prima parte del passo: ma basta leggerlo intiero e, come osservò Hugo (2), congiungerlo colla ultima parte del § precedente per convincersi che Tacito parla dei comizî elettorali e non delle leggi. Questo è confermato da tutti gli scrittori che alludono a questo cambiamento i quali si riferiscono sempre alle elezioni, che chiamano « *comitia* » anche dopo che passarono al Senato (3).

È poi incontrastabile che nei tempi anteriori a Tiberio, e come diremo, anche durante la repubblica, si hanno dei SCC. relativi al diritto civile, mentre dall'altro canto, anche dopo Tiberio furono votate leggi dai comizî (4).

---

(1) Vedi ad es. VINNIO, *Inst.* ad § 4, I, 2. HEINECCIO, *Antiq. rom.*, I, 2, § 45.

(2) Op. cit., § 176. Cf. ZIMMERN, § 21, n[e]. 40 e seg.

(3) Cf. VELLEIO PAT. II, 126. — SVETONIO *Octav.* 40. — *Caligula*, 16. PLINIO, Epist. III, 20, Paneg. 63-72-92. DION. CASSIO. LIX, 9, 20, e TACITO stesso, Ann. XIV, 28. — MADWIG (*L'Etat romain, sa const, et son administr.* Trad. Morel 1882, I, pag. 295) cita anche gli *Acta fratrum Arvalium* (ed. Henzen, pag. 92, 94) i quali ricordano i *comitia consularia Othonis*, e i *comitia tribuniciae potestatis (Vitelli) Germanici.* Il racconto di Plinio, che questo A. riferisce, spiega però come il nome *di comitia* sia rimasto alle elezioni; poichè i magistrati eletti dal Senato si presentavano in seguito davanti al popolo riunito per la solennità in comizî al Campo di Marte, e là proclamavasi l'elezione, conservando l'antico cerimoniale. Cf. MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, III (1887-88) 349[2]. — WILLEMS. *Le droit pub. romain* (6ª Ediz. 1888) pag. 432.

(4) L'importanza di questa obiezione può esser forse diminuita dalla osservazione che si fa da molti, secondo la quale le leggi po-

4. La maggioranza degli autori moderni è in sostanza concorde nel ritenere, che in questa materia, non vi sieno state disposizioni legislative che abbiano modificato l'antica costituzione dei poteri, e attribuìto al Senato quello legislativo. Per necessità politiche che in gran parte erano una naturale conseguenza della costituzione dell'Impero, il Senato sarebbesi sostituito alle assemblee popolari acquistando così piuttosto di fatto che legalmente quel potere legislativo che prima non aveva.

Le circostanze ed il tempo di questo cambiamento che si compì gradatamente, non potendosi con esattezza determinare, sono naturalmente varie su questo punto le opinioni dei diversi autori, molti dei quali ammettono insieme come possibili ipotesi e congetture diverse. Di qui la difficoltà di distinguere e raggruppare queste differenti opinioni. Nondimeno sebbene i più riconoscano che dei SCC. aventi carattere di leggi si trovano anche ai tempi della repubblica, in riguardo al modo di giudicarne il valore, e determinare quindi il tempo del potere legislativo assunto dal Senato, due opinioni mi sembra che si possano distinguere.

Per taluni i SCC. della repubblica sono tutti relativi a materie che rientrano nella naturale competenza del Senato, e se talora di questa oltrepassano i limiti, debbono considerarsi come casi eccezionali o come interpretazioni di leggi esistenti, e quindi insufficienti per annoverarli fra le fonti del diritto civile. Questo carattere i SCC. acquistano solamente sotto l'Impero, e per volontà dell'Imperatore (1).

---

steriori sarebbero SSC. (Vedi fra gli altri anche MUIRHEAD, *Storia del diritto romano* (Trad. Gaddi) pag. 92 e cf. MADVIG, Op. cit. I, pag. 296.

Però che per tutto il I secolo di Cristo, almeno in teoria, sia riconosciuto il potere legislativo del popolo non può mettersi in dubbio, sebbene solo in casi eccezionali dopo Tiberio si sottopongano leggi ai comizî. MOMMSEN, *Staatsrecht*, III, 1238.

(1) Sono in sostanza di questa opinione malgrado le inevitabili differenze: MAYNZ, *Cours de droit romain* (Ed. 4ª 1876). Introduction, p. 118.

Altri invece ritengono che il Senato il quale ebbe sempre un potere legislativo indiretto, fin dagli ultimi tempi della repubblica, abbia esercitato in certi casi anche direttamente questo potere, che aumentò e si estese col nuovo ordine di cose, fino al punto che l'impero lo sostituì totalmente a quello dei comizî (1).

5. Quest'ultimo modo di vedere sembrami in sostanza il più vero. Però non trovo, come è sembrato quasi a tutti gli autori, che con esso sia inconciliabile la spiegazione di Pomponio. Mi pare anzi che esaminando bene questa opinione, e studiandola in relazione coi testi e colle circostanze politiche che pur tanta influenza hanno nello svolgimento delle fonti, debba venirsi alla conclusione che se l'opinione di Pomponio non è la sola che possa spiegare un così sostanziale cambiamento, non è per questo da ritenersi meno vera.

Per compiere questo esame sono quindi necessarie due indagini: ricercare cioè in primo luogo le prove del potere legislativo del Senato durante la repubblica: studiare quindi le cause dello sviluppo di questo potere. Compiute queste

---

WALTER, § 408, 417. — WILLEMS, *Le droit public romain*, pag. 440. — KARLOWA, *Römische Rechtsgeschichte*, I, pag. 415: e presso a poco in questo senso: RUDORFF, I, § 45 — MADWIG, *L'état romain*, III, pag. 165 — KRUEGER, § 3. L'illustre A. però riconosce come poco conciliabile con questo concetto l'esempio di SCC. della repubblica, la di cui piena efficacia è indubitata — MOMMSEN, *Römisches Staatsrecht*, III, 1236-37, il quale però ammette, che dopo Silla, le estese facoltà attribuitesi dal Senato, specialmente nella dispensa dalle leggi, possano farlo considerare come potere legislativo, ed annoverare il SC. fra le fonti (ib. 1237).

(1) BACH, *Historia iurisp. romanae*, II, cap. 2, sect. 2. — HUGO, *Röm. Rechtsg.*, § 174, 175. — ZIMMERN, *Gesch. des röm. Privatr.* I, § 22. — PUCHTA, *Inst.* § 75. — RIVIER, *Introd. historique au droit romain.* (1881) § 26, 3, § 51. — LANGE, *Römische Alterthümer* (Ed. 3ª 1879), vol. II, § 118. Vedi anche PADELLETTI-COGLIOLO, pag. 412 e LANDUCCI, pag. 74 e 376², 389, secondo il quale l'*auctoritas* è stata sempre un potere legislativo che si svolse ed ampliò come le altre funzioni del Senato.

ricerche — le quali ci porgeranno modo di studiare la questione, più ampiamente di quello che fin qui fu fatto (1) — vedremo come coi resultati di esse l'opinione di Pomponio possa conciliarsi.

II.

DEL POTERE LEGISLATIVO ESERCITATO DIRETTAMENTE DAL SENATO DURANTE LA REPUBBLICA.

6. Origine *di fatto* di questo potere — 7. Testi di Gaio e di Ulpiano che accennano a dubbi sulla forza legislativa dei SCC. — 8. Esame di questi testi in riguardo all'epoca cui si riferiscono — 9. Altri passi che dimostrano il potere legislativo del Senato durante la repubblica — 10. Singoli SSC. dell'ordine legislativo in questo periodo — 11. Esame delle obiezioni contrarie — 12. In che consista la differenza fra il SC. e la legge riguardo alla forza obbligatoria — 13. Se il SC. abbia carattere transitorio; sua relazione colle leggi — 14. Se il Senato avesse il diritto di derogare alla legge, di dispensare dalla sua osservanza e di abrogarla — 15. Altre obiezioni — 16. Conclusione.

6. Ricercando le origini del potere legislativo del Senato non si può — come già fu detto — stabilire un'epoca determinata cui il diretto esercizio di questo potere possa riportarsi, perchè fu per necessità politica, per circostanze di fatto come dice Pomponio, che il Senato incominciò ad attribuire ad alcuni dei suoi decreti forza uguale alle leggi (2). Quali fossero queste circostanze diremo poi. Frattanto questa estensione di potere del Senato non deve sembrare nè strana nè incostituzionale, come taluno ha creduto; ed è facile il giudicarne per poco che si consideri nelle varie epoche la costituzione della repubblica romana.

---

(1) All'infuori dei trattati di Storia del diritto romano nei quali più o meno sommariamente si accenna all'importante questione, nessuno studio particolare conosciamo sull'argomento. È perciò che ci è sembrato opportuno trattarlo con una certa ampiezza.

(2) Cf. Karlowa, pag. 642[4]. Vedi anche Cuiacio. VI, 291.

È certamente un grave errore — dice Mispoulet (1) — quello di ritenere che esistesse a Roma, come negli Stati odierni una vera costituzione, vale a dire delle leggi di natura diversa dalle altre che regolassero l'organizzazione e le attribuzioni dei pubblici poteri, determinandone in modo preciso l'estensione. Questo errore deriva forse dal fatto che studiando le società antiche, noi non possiamo fare a meno di considerarle, per quanto ce ne guardiamo, a traverso le nostre idee moderne. « Secondo il diritto pubblico romano — dice Willems — non vi sono leggi incostituzionali: le XII tavole riconoscono espressamente al popolo la facoltà di cambiare qualunque legge esistente (2). » È anzi notevole come malgrado questa grande facilità di modificare la costituzione i romani rifuggono da ogni cambiamento radicale rivelando il loro spirito conservatore nel mantenere le antiche istituzioni, con le forme e con l'indole delle quali sanno contemperare le inevitabili conseguenze dei più gravi rivolgimenti politici. È così che la rivoluzione si compie senza che si distruggano le forme dell'antico organismo, senza dar luogo a quella confusione dei pubblici poteri, che sarebbe inevitabile ai giorni nostri. E poichè a Roma durante la repubblica ogni supremo potere dividevasi fra il Senato ed il popolo, senza limiti abbastanza precisi, cosí fra questi due elementi continua era la lotta, che secondo le varie circostanze aveva per resultato l'estensione dell'influenza, or dell'uno, or dell'altro. Questa estensione si compie per una specie di transazione per una serie di reciproche concessioni fra popolo e Senato, senza che possa dirsi compiuta una abdicazione per parte dell'uno, una usurpazione per parte dell'altro.

7. Queste considerazioni servono a spiegarci il dubbio che noi troviamo espresso nei pochi testi che si riferiscono alle origini dei SCC. intorno alla loro efficacia legislativa.

---

(1) *Études d'institutions romaines* (Paris 1887), pag. 52.

(2) *Le Sénat,* II, pag. 60, Livio, VII, 17.

Il dubbio è espresso chiaramente da Gaio I. 4: « *Senatusconsultum est quod senatus iubet atque constituit; idque legis vicem obtinet, quamvis fuerit quesitum.* »

E a questo dubbio, si riferisce probabilmente anche Ulpiano: L. 9 D. de legibus 1, 3. lib. 16 ad edictum « *Non ambigitur Senatum ius facere posse.* »

L' osservare che Gaio parte esclusivamente dal punto di vista del diritto privato mentre nel diritto pubblico la validità dei SCC. non avrebbe mai dato luogo a dubbî, è un errore nel quale taluni autori incorsero (1), e che mi sembra necessario rilevare per evitare confusioni. Infatti questa distinzione fra i poteri legislativi del Senato e quelli del popolo non esiste. È innegabile che i SCC. della repubblica si saranno riferiti nella massima parte alle materie devolute alla speciale competenza del Senato, come il culto, le finanze, le relazioni estere, mentre il potere legislativo appartenendo ai comizî, dinanzi a questi si portavano le leggi che regolavano il diritto privato; ma il voler dedurre da questo che i SCC. fossero sorgenti incontestate di diritto pubblico mentre non potevano esserlo di diritto privato è per lo meno arbitrario. Questa distinzione non si può fare. Le leggi votate dal popolo non si limitavano al diritto privato e pubblico, ma potevano estendersi ad ogni misura possibile dell'amministrazione. La legge dice lo stesso Willems (2) non regola solamente il diritto privato e pubblico dei cittadini ma può anche intervenire in tutti i dettagli dell'amministrazione. Il SC. si riferisce più specialmente all'amministrazione ma può eccezionalmente concernere il diritto pubblico ed il privato. Ed è certamente logico l' illustre A. quando conclude che

Vedi ora ...

(1) Cf. ad es. MISPOULET, *Les Institutions politiques des Romains* (1882-83) I, 174, n. 4. Così molti degli antichi autori i quali limitano al diritto privato la questione intorno alle origine del potere legislativo del Senato.

(2) *Le Senat.*, II, 114.

tanto i SCC. dell' ordine legislativo come quelli dell'ordine amministrativo non sono obbligatorî se non in quanto i magistrati competenti ne ordinano l'osservanza; ma non hanno di per sè soli forza di legge.

Evidentemente dunque quei dubbî si riferiscono alla efficacia dei SCC. in generale, e non solo a quelli relativi al diritto privato.

Un' altra supposizione è piuttosto possibile; quella cioè che le incertezze delle quali parlano Gaio ed Ulpiano, si riferiscano invece alla questione se il Senato potesse creare *ius civile*. Tale supposizione non è certamente ammissibile riguardo al passo di Gaio, nel quale la frase classica *legis vicem obtinet* (1) è tale da non lasciar dubbî sul significato. E a dubbî su questo può dirsi che nessuno accenni. È diversa la cosa per il fr. di Ulpiano. Per il nostro assunto non ha diretta importanza il ricercare se il Senato facesse *ius civile* o *honorarium* o *extraordinarium*. Poichè mi sembra ormai dimostrato (2) che di *ius extraordinarium* non si trova traccia nelle fonti, tutto si ridurrebbe a vedere se il Senato facesse *ius civile* ovvero *honorarium*.

Il Wlassak (3) con molta acutezza cerca dimostrare che il

---

(1) Da lui usata nel § 5 anche per le Const. imperiali.

(2) Cf. Vlassak, *Kritische Studien zur Theorie der Rechtsquellen* (1884) § 6. Su questo, e contro gli autori che sostengono la pretesa tripartizione (Rudorff, Lenel, Kuntze etc.) cf. Landucci, pag. 34. — Padelletti-Cogliolo, pag. 412. — Karlowa, pag. 642. — Ferrini, pag. 45.

(3) Op. cit. pag. 100 e seg. Il significato del passo di Ulpiano — secondo l'A. — sarebbe verosimilmente questo: non vi è dubbio che il Senato possa fare *ius civile:* tuttavia qui in via d'eccezione riferendosi al S. C. Trebelliano fa del fidecommissario un *successor honorarius*. Contro questa affermazione vedi il Cogliolo nelle note a Padelletti (pag. 412 c.[1]) il quale dice che non sa se chiamarla più strana o inverosimile. Secondo il Cogliolo, posto che in quel caso *iure civili* l'erede era il fiduciario, e quindi il S. C. che dà le azioni al fidecommissario va contro l'*ius civile*, la cosa si spiegherebbe riflettendo

Senato fa indubitatamente *ius civile*, ma in via d'eccezione può fare anche *ius honorarium*, quando, come nel passo di Ulpiano sarebbe il caso, si riferisce a disposizioni introdotte dal diritto onorario. Si è detto che questa indagine non ha diretta importanza per noi, limitata com'è al testo di Ulpiano perchè lo avere egli accennato ad un dubbio sul potere legislativo del Senato in genere, o sul carattere del diritto da esso stabilito in specie, non esclude il fatto che dei dubbî sulle origini più o meno legittime di questo potere del Senato, eransi sollevati, e ai tempi di Ulpiano non esistevano più.

8. Questa questione sulla natura dell'*ius* stabilito dal Senato ha piuttosto una importanza indiretta per noi, in quanto può riferirsi all'altra che particolarmente ci interessa, di stabilire cioè l'epoca alla quale i dubbi accennati da Gaio, e probabilmente riferiti da Ulpiano debbono risalire. Questi dubbii furono elevati nell'età imperiale o risalgono ai tempi della repubblica?

Gaio evidentemente si riferisce alla repubblica. Lo dimostra la frase *quamvis fuerit*... la quale allude ad un passato remoto, che egli ricorda come curiosità storica, senza aggiungere spiegazioni che ai suoi tempi erano inutili. È nello stesso modo che nel § precedente, da del *plebiscitum* la nozione tramandata a lui come agli altri dagli scrittori della repubblica (1), e spiegando la differenza fra questo e la *lex*, riferisce la distinzione della plebe e dei patrizi qual'era già prima della *L. Hortensia*, e da secoli non aveva più l'antico significato (2).

---

che ai tempi di Nerone si era ancora in un epoca in cui si dubitava se il Senato potesse *facere ius*, e perciò tanto più ci si peritava a dire che potesse distruggere l'*ius civile*: perciò i giuristi ricorsero al concetto dell'*actio utilis* per evitare l'attrito.

(1) Cicero, p. Flacc. 7, 15, p. Balbo, 18, 42, ad Fam. VIII, 8, 3, Cf. Festo, 293, 330. — Gellio (L. Felix) XV, 27.

(2) È nota la questione che si fa per stabilire se i patrizî avessero fin dall'origine l'accesso ai *concilia plebis*. Ad essa si connette la

È poi chiaro che un dubbio di tale natura non era politicamente possibile che fosse sollevato durante l'impero, ed è perciò inammissibile che esso formasse oggetto di una disputa — come taluno suppose (1) — fra le due scuole, tanto più che di una tal disputa in nessuno dei giuristi si trovano tracce. Questa disputa non poteva avere carattere scientifico, come alcuni han creduto, ma politico, ed a tale politica diversità di opinioni allude appunto Gaio (2). Ciò è confermato dal fatto che parlando nel § successivo della efficacia delle const. imperiali si affretta ad aggiungere « *nec unquam dubitatum est, quin id legis vicem optineat, cum ipse Imperator per legem imperium accipiat:* » spiegando così in un modo abbastanza chiaro perchè mancasse la ragione di dubitare (3).

---

moderna distinzione (MOMMSEN, *Lange*, WILLEMS etc.) fra *comitia tributa* e *concilia plebis*, la quale risolverebbe la difficoltà nel senso che i patrizî sarebbero stati ammessi ai primi esclusi dai secondi. Senza entrare nella grave disputa, e anche ammesso che in diritto i patrizî fossero in origine esclusi dai *concilia plebis*, è quasi certo che in realtà fino da tempo antichissimo, e forse subito dopo la *L. Valeria-Horatia*, più sicuramente dopo la *L. Hortensia* tutti i cittadini parteciparono alle riunioni tribute, nelle quali esercitarono spesso una grande preponderanza i patrizi, LIVIO, XXVII, 21. Cf. PADELLETTI-COGLIOLO, pag. 46. — MUHIREAD, pag. 92. HUMBERT nel Dictionnaire di *Daremberg* in v. *Comitia* — LANDUCCI, pag. 369. Il *Willems* che era prima di questa opinione (D. P. ed. 4ª, pag. 681[1]) l'ha ora in parte non sostanziale modificata (ed. 6ª, pag. 161[9]). — L'aggiunta nel § 4 delle Inst. delle parole *et senatoribus* al testo di Gaio, è opera di Triboniano il quale volle forse così adattarlo ai suoi tempi: la stessa interpolazione è nella L. 238, pr. D. de V. S. 50, 16. — Cf. anche THEOPHIL, § 4, 1, 2.

(1) Cf. GANS e DIRKSEN citati da ZIMMERN, § 22[1]. A questo dubbio accenna anche il KARLOWA, pag. 642.

(2) PUCHTA, § 75. — C.º ZINMERN, l. c.

(3) Cf. MOMMSEN, *Staatsr.* III, 1237[5]. — Il KUNTZE, *Der provinzialjurist Gaius*. Leipzig 1883, pag. 9, annovera fra i provincialismi di Gaio, questa asserzione sull'indiscussa autorità delle const. imperiali, meravigliandosi che si potesse dire indiscusso fin dal principio il di-

Un argomento cui si da con ragione speciale importanza in questa materia e che vale anch'esso a dimostrare che Gaio si riferisce alla repubblica, trovasi da molti autori (1) nell'ordine nel quale i SCC, vengono collocati nella enumerazione delle fonti, subito dopo le leggi e i plebisciti e prima delle costituzioni imperiali e dell'editto stesso del Pretore. Questa enumerazione è chiaramente fatta in ordine cronologico: e ciò avviene non solo nel riassunto storico di Pomponio, su cui si fonda Wlassak (2), non solo nell'Editto del pretore (3) e nelle Istituzioni di Giustiniano (4) come os-

---

ritto di legislazione imperiale. Questo errore che sta in così evidente contradizione colla storia, è in armonia, secondo l'illustre A., colla devozione e colle teorie provinciali di Gaio. Veramente per quanto in teoria non possa dirsi infondata, non ci sembra fatta troppo a proposito qui la osservazione del Kuntze, poichè nessuno dei giuristi classici, mette direttamente in dubbio il valore delle costituzioni imperiali. Nè vale a darne la prova l'unico esempio che egli cita di Paolo riguardo ad una const. di Antonino (L. 1, § 14 D. ad leg. Falc. 35, 2). Basta leggere questo Fr. per convincersi che Paolo pronunziando il suo avviso su quella questione, non solo non mette in dubbio il valore del *decreto* di Antonino, ma ne parla come di cosa incerta, per modo da non escludere che se questo esistesse sicuramente la decisione sarebbe stata diversa. Ciò rende anzi probabile la correzione proposta da MOMMSEN di questo passo nel quale l'illustre A. sopprimerebbe l'*et*: « *Sed* (et) *divus Antoninus iudicasse dicitur...* » (Digesta Iustin. Aug. ad h. l.).

(1) Cf. HUGO, § 94. — ZIMMERN, § 22[4]. — Cf. WLASSAK, op. cit., pag. 102.

(2) Op. cit. pag. 102. È notevole a questo proposito come Pomponio parlando degli *Edicta* subito dopo i SCC, dica *eodem tempore*, e nel § 11 venendo a trattare delle Const. imperiali, delle quali riporta chiaramente l'origine alla instituzione del Principato dica *novissime*... E nel § 12 riassumendo le fonti sebbene menzioni l'editto prima dei SCC. questi sono sempre ricordati prima delle costituzioni. — Cf. HUGO, l. c.

(3) Vedi oltre la L. 7, § 7. D. de pactis 2, 14, cit. da HUGO, anche: L. 1, § 8, D. de postulando 3, 1 e L. 2. pr. D. ne quid in loco pub. 43, 8. L. 1, § 1, D. ex quib. caus. 4, 6.

(4) § 3, I. de iure nat. 1, 2.

serva Hugo, ma in generale in tutti i testi nei quali Gaio stesso (1) e gli altri giuristi complessivamente ricordano le fonti del diritto (2). È perciò che sul riferirsi di Gaio alla repubblica, non può esser dubitato; nè dubita infatti la maggioranza degli scrittori.

Quanto ad Ulpiano invece se si segue la opinione oggi alquanto più diffusa che egli si riferisca alle distinzioni fra *ius civile* e *honorarium*, è evidente che il suo testo non potrebbe riferirsi all'antica questione cui accenna Gaio. Ciò ha cercato dimostrare, come dissi, il Wlassak secondo il quale la frase *non facere ius* riflette indubitatamente l'*ius civile*, e perciò il testo di Ulpiano non può essere citato più come parallelo di quello di Gaio. Della difficoltà di ammettere la ingegnosa spiegazione dell'egregio A, abbiamo detto sopra: qui dobbiamo occuparci di un altro argomento da esso addotto in proposito. Quando anche, egli dice, le espressioni di Gaio e di Ulpiano avessero il medesimo significato, sarebbe impossibile riferirle entrambe a un dubbio che si faceva ancora nel primo secolo dell'impero, perchè è difficile ammettere che un giureconsulto dei tempi di Severo si riferisca ad una controversia di diritto pubblico la quale era di già risoluta sotto i primi imperatori (3).

---

(1) Gaio, I, 2 e I, 26, III, 32, IV, 110, etc. — Kuntze, l. c. sembra trovare strano che i SSC. e le *Const. principum* sieno ricordati da Gaio, I, 2, immediatamente dopo le *leges* e i *plebiscita*, prima dell'Editto e dei responsa: ossia, dice: le Sorg. dello *ius extraordinarium* prima di alcune fonti dello *ius ordinarium*. L'osservazione non ha efficacia, quando si consideri, come anche qui sotto si nota, che è questo l'ordine nel quale tutti i testi enumerano le fonti. Vedi nota seg.

(2) Vedi ad esempio Papiniano, Ulpiano e Modestino nelle L. 7, pr. D. de iust. et iure 1, 1; 19, de appellat. 49, 1; 12, § 1 de B. P. 37, 1, e le Inst. § 2, de B. P. 3, 9; pr. de perpet. et temp. exc. 4, 12, etc.

(3) Wlassak, Op. cit., pag. 103. — Cf. Zimmern, § 22[11]. — Krueger, pag. 82.

A parte l'osservazione già fatta, che per la nostra opinione non farebbe difficoltà ritenere che sia questo il significato di Ulpiano (1), non ci sembra tanto inammissibile il supporre che egli si esprima nel senso medesimo di Gaio.

Ulpiano non esprime certamente in quel passo un opinione sua personale. Egli si riferisce indubbiamente al SC. Trebelliano: Qual meraviglia dunque che trattando di una questione relativa alle azioni derivanti da questo SC. — che com'è noto è dei tempi di Nerone — egli riferisca la opinione dei giuristi di quel tempo, e perciò di un predecessore di Gaio! E se anche questo sembrasse strano, e si dovesse ritenere che ivi esponga un opinione sua personale sarebbe forse impossibile lo ammettere che Ulpiano, il quale certamente conosceva il dubbio cui accenna Gaio, abbia colto occasione ricordandolo per dire recisamente che non vi era in questa materia più ragione di dubitare? La relazione fra quei due testi a me sembra ugualmente chiara: ai tempi di Gaio il dubbio se il Senato potesse *ius facere* si ricordava ancora: a quelli di Ulpiano di un dubbio non si poteva nemmeno parlar più (2).

9. Ma non è solamente dai testi di Ulpiano e di Gaio che si può desumere la prova del potere legislativo esercitato dal Senato direttamente prima dell'impero. Vi sono altri testi che provano questo fatto, e che ad essi vanno aggiunti.

Cicerone ripetutamente ricorda i SCC. fra le fonti dello *ius civile*, subito dopo le leggi: Topic. 5, 28 « *ut si quis ius civile dicat id esse quod in legibus, senatus consultis, rebus iu-*

(1) Anzi tale interpretazione sostiene il WLASSAK contro coloro (BRINZ, EISELE da lui cit., pag. 102[12]) i quali si fondano sul testo di Ulpiano per dimostrare che i dubbi sul potere legislativo del Senato sono sorti sotto l'Impero, e che anzi nei primi tempi di questo il Senato non possedeva tal potere.

(2) Sembra che riferiscano a quello di Gaio il testo di Ulpiano fra i molti: RUDORFF, I, § 45[9]. — RIVIER, § 51. — KARLOWA, pag. 643. — MOMMSEN, *Staatsrecht*, III, 1238[1].

diratis, iuris peritorum auctoritate, edictis magistratuum, more, aequitate [*consistit*].

A questo passo sul quale particolarmente si fondano BACH e HUGO, e che molti riferiscono (1) se ne possono aggiungere altri dello stesso A. Ma non si potrebbe argomentare da questi testi, la forza obbligatoria dei SCC, secondo il WILLEMS (2) poichè mentre da Cicerone in tutti i passi nei quali enumera le diverse sorg. del diritto, è ricordata sempre la lex il S. C. talora è ricordato (3), talora è omesso (4) tal'altra è designato con una parafrasi che indica la sua minima importanza (5).

---

(1) BACH, II, cap. 2, S. 2. § 3. — HUGO, § 174. — ZIMMERN, § 22[4]. — Cf. MOMMSEN, *Staatsr.* III, 1231[1]. — KARLOWA (pag. 445) dice che dal passo di Cicerone non può trarsi argomento, per attribuire al Senato un potere più esteso di quello che era una derivazione della sua natural competenza. — Cf. KRUEGER (pag. 24) il quale riconoscendo l'autorità di questo passo, dice che a non trovarvi qualcosa di più, deve spingere la considerazione che ivi Cicerone paragona alle *leges, senatusconsulta, res iudicatae, iurisperitorum auctoritas, edicta magistratuum*, il *mos* e l'*aequitas*. Ma è questo un paragone che si trova abitualmente in Cicerone, e in molti altri scrittori, e anche nei giureconsulti i quali riconoscono frequentemente l'autorità dei *mores*, accanto a quella dell'editto e dell'autorità dei *prudentes*. (Vedi MAYNZ, I, § 141 e note ivi.) Osservare come fa DEMANGEAT (Cours. I, pag. 64) che Cicerone usa qui la frase *ius civile* non come sinonimo di diritto privato, è altrettanto strano quanto inutile.

(2) *Le Senat*, II, 114[2].

(3) *De orat.* I, 57, § 243, II, 27, § 216, *Orat. part.* 37, § 130.

(4) *De inv.*, II, 53. 54, § 161, 162, *Auct. ad Herenn.* II, 13, § 9.

(5) *De or.* I, 34, § 159. L'espressione *senatoria consuetudo* usata in questo passo da Cicerone non può davvero servire di argomento per dimostrare che il SC. avesse una minore importanza. È noto come gli scrittori usino varie locuzioni per indicare le decisioni del Senato. Comune è quella di *Senatus auctoritas*, la quale sebbene adoperata negli ultimi tempi della repubblica per indicare la decisione del Senato contro la quale fu interceduto, è comunemente usata come sinonimo di SC. da Cicerone stesso (*de legibus*, II, 15, 37: *senatus vetus auctoritas de Bacchanalibus*, ad Fam. XI, 7, XV, 2. § 4 etc.) e da Livio che chiama

Questa osservazione non è certo sufficiente per togliere valore ai passi di Cicerone, e specialmente a quello sopra riferito. Invero che egli ognorachè ha occasione di ricordare le fonti, debba farne un'enumerazione completa, non può pretendersi nè da lui nè da altri. Così avviene che ei dimentichi sovente l'*editto* e nessuno certamente penserebbe a trovare in ciò una ragione per diminuirne l'autorità.

Con questo io non intendo dire che il testo di Cicerone debba citarsi come autorità indiscutibile in questa materia, sia perchè egli, com'è noto, non è sempre esattissimo nel determinare i limiti e l'estensione dei pubblici poteri, e spesso scambia colla realtà quello che è piuttosto un suo desiderio, od una opinione sua particolare; sia perchè nelle condizioni politiche del suo tempo, continua essendo la lotta fra il partito degli *optimates* cui apparteneva, e quello dei *populares* che avversava, Cicerone doveva esser naturalmente proclive ad accordare al Senato molti poteri che i tribuni ed il partito democratico gli contestavano. Ma anche ammesso questo è giuocoforza riconoscere, che il testo di Cicerone attribuisce al Senato un potere legislativo, che se non era indiscusso, era nondimeno già al suo tempo esercitato e riconosciuto in pratica (1), e ciò vale a spiegare anche meglio l'epoca e il carattere delle questioni fatte sulla validità dei SCC. delle quali appunto parla Gaio. D'altro canto non è solamente Cicerone che annovera i SCC. fra le fonti.

La legge Giulia municipale dell'anno 709/45 ripetutamente ricorda i SSC. insieme alle leggi e ai plebisciti, là dove ordina che gli edili, i IIII viri, e II viri, cui era affidata la proprietà delle pubbliche vie,

« lin. 52... *vias publicas purgandas curent eiusque rei potestatem*

---

spesso il SC. *auctoritas patrum*. Così trovasi usata, non solo nel senso particolare designato da AE. Gallo (Festo 339) l'espressione *senatus decretum*.

(1) Puchta, § 75, cit. — Cicero, *de orat.*, I, 52.

habeant | ita utei legibus pl(ebei)ve sc(itis) s(enatus)ve c(onsultis) oportet oportebit:.. » e là dove proibisce di occupare e possedere i *loca publica porticusve publicae* in Roma e nei M. passus, a chiunque «lin. 74... *nisi quibus uteique leg(ibus) pl(ebei)ve s(citis) s(enatus)ve c(onsultis) concessum permissumve est* (1) ».

Con questa disposizione concorda quella dell'Editto pretorio, dove è perciò manifesto che si allude a SCC. della repubblica.

L. 2 pr. D. ne quid in loc. pub. 43, 8. *Ulpianus* lib. 68 ad edictum — Praetor ait: *Ne quid in loco publico facias inve eum locum immittas, qua ex re quid illi damni detur, praeterquam quod lege, senatus consulto, edicto, decretove principum tibi concessum est. de eo, quod factum erit, interdictum non dabo.*

Anche in altri luoghi dell'Editto, vengono citati fra le fonti insieme colle leggi dei SCC. i quali risalgono molto probabilmente alla repubblica.

Così è dei SCC. relativi all'incapacità di postulare «*nisi pro certis personis*», che insieme con analoghe disposizioni di leggi e consuetudini, le quali sono certamente dell'età repubblicana (2), troviamo ricordati nell'editto pretorio.

L. 1, § 8, D. de postulando 3, 1, *Ulpianus* lib. 6 ad edictum.

Ait praetor: « *Qui lege, plebis scito, senatusconsulto edicto decreto principum nisi pro certis personis postulare prohibentur: hi pro alio, quam pro quo licebit, in iure apud me ne postulent.* »

---

(1) Bruns, *Fontes* (Ed. V) pag. 100. Vedi Mommsen *Staatsr.*, III, 1231[1]. — Hugo, (§ 174) cita questo testo solo nella seconda parte aggiungendo però come possa osservarsi, che questa classificazione non è fatta per occasione di un principio generale di diritto. Non sappiamo qual valore possa togliere al testo tale osservazione. È chiaro che qui trattasi di disposizioni generali di polizia municipale, le quali hanno la loro Sorg. tanto nei SSC. come nelle leggi, che il testo richiama insieme dimostrando la loro uguale autorità. È perciò che dove le disposizioni richiamate in questo stesso testo sono stabilite solamente da leggi e plebisciti (lin. 105, 159) non si parla di SCC.

(2) Cf. *Lex Iulia municipalis*, lin. 110 e seg. e i loc. cit. da Lenel. E. P. pag. 62.

Senza ricercare altri esempi probabili noi troviamo che il SC. è annoverato fra le fonti anche nella *Tabula Atestina*: « lin. 10. *Quoius rei in quoque municipio colonia praefectura | quoiusque II viri eiusve, qui ibei lege foedere pl(ebi)ve scito s(enatus)ve consulto, institutove iure dicundo praefuit...* »

Di fronte a questi testi acquistano certamente importanza, anche altre testimonianze di minor valore come il racconto di Dionigi (1), e la frase di Orazio (2), ond'è che noi possiam dire che di un potere legislativo del Senato durante la repubblica, sebbene non indiscusso, abbiamo traccie sicure.

10. La prova completa però di questo potere del Senato deve ricercarsi nei singoli SSC. dell'ordine legislativo, che risalgono alla repubblica. Questa ricerca è necessaria, perchè sarebbe inutile dimostrare l'evidenza del potere legislativo del Senato, se non si potesse dimostrare insieme l'esercizio effettivo di questo potere.

In questa ricerca noi ci studieremo per quanto la distinzione è possibile, di limitarci ai SSC. che si riferiscono al diritto privato, e a quelli relativi al diritto pubblico che escono fuori dei limiti della ordinaria e diretta competenza del Senato. Tale distinzione non sarebbe rigorosamente necessaria perchè una volta negata ai SCC. la forza di leggi non vi è ragione per concederla a quelli che rientrano nella competenza del Senato. Però a questo proposito osserva il Willems, il quale non cade nella confusione fatta da altri, che sebbene in sostanza anche i SSC. dell'ordine amministrativo, non avessero carattere di leggi ma di consigli, e perciò i capi del potere esecutivo potessero a rigore rifiutarne l'esecuzione ciò non avveniva in realtà; onde si hanno pochissimi esempi che i magistrati ed anche i consoli non si sieno uniformati

(1) VII, 18.

(2) Ep. I, 16, v. 41, « qui consulta patrum, qui leges iuraque servat. »

alla volontà del Senato (1). È perciò che non ricorderemo qui alcuno dei SCC. relativi alla pubblica amministrazione, al culto, alle relazioni estere, che pur potremmo citare ad esempio ogni volta che possa provarsi il loro carattere generale e non transitorio. Questi SSC. sono, come è naturale i più numerosi, ma non crediamo che possano citarsi senza discussione, come molti fanno (2), a sostegno della nostra tesi.

È inutile avvertire che non intendiamo di fare un enumerazione completa dei SCC. aventi carattere legislativo: ma soltanto di raccoglierne il maggior numero, senza limitarci a citare degli esempi come fanno quasi tutti gli storici (3).

(1) WILLEMS, *Droit. pub.* pag. 211. — *Le Senat.* II, 230 e seg. Sulle osservazioni fatte dallo egregio A. su questo punto torneremo poi.

(2) Quasi tutti coloro che si occupano di questo argomento non avvertono la differenza, e citano gli esempi più comuni, fra i quali quello del celebre SC. *de Bacchanalibus* dell'anno 618/136, che ebbe certamente efficacia non transitoria e generale, ma rientra nel novero delle misure proibitive dei culti stranieri non autorizzati a Roma, le quali erano della esclusiva competenza del Senato (Cf. VILLEMS, *Le Senat.*, II, pag. 315-319). Lo stesso è a dire di altri SCC. citati da Bach come quello delle spese nei giuochi Megalensi (ibid. § 7) quello dell'anno 657/97 *ne homo immolaretur* (§ 10), quello sulla durata delle legazioni (§ 11) etc. Non può dirsi nemmeno citato a proposito (da HUGO, § 175[3]) il SC. sulla sorte dei Campani, dopo la presa di Capua, perchè in quella circostanza il Senato aveva avuto per legge *(plebiscitum Atilium)* pieni poteri. (LIV. XXVI, 33, 34) Anche il SC. del 593/161, contro i filosofi ed i retori (citato da PUCHTA, § 75, e RIVIER, § 51) rientra nella competenza del Senato. Il SC. che regola il diritto privato di Fecenia Hispala (citato da Puchta) fu confermato da un plebiscito (LIV. XXXIX, 19)

(3) È quasi inutile cercarne raccolte copiose negli antichi autori. A. AUGUSTINO, *(liber de legibus et senatusconsultis)* da notizie quasi solamente dei SCC. dell'impero. BRISSONIUS, *De formulis* II. c. 81 e seg. riferisce del tempo della Repubblica quasi esclusivamente alcuni fra quelli relativi a materie di special competenza del Senato. Un numero maggiore ne ricorda BACH, (op. cit.); gli storici moderni (RUDORFF, LANGE, MOMMSEN etc.) ricordano qualcuno dei principali: il maggior numero è indicato sommariamente da WILLEMS (*Le Sénat.*, II, 114[4]).

In questa enumerazione procederemo possibilmente per ordine cronologico, e dopo i SSC. dei quali sappiamo con sicurezza l'epoca, ricorderemo quelli dei quali sebbene la data sia incerta, si può con fondamento supporre che appartengano all'età repubblicana.

1° SC. dell'anno 561/193 sul diritto di credito, confermato poi dalla *L. Sempronia de foenore*, dell'anno medesimo:

Livius XXXV, 7. « *Ut qui post eam diem* [i Feralia. 21 febbraio] *socii civibus romanis credidissent pecunias, profiterentur et ex ea die pecuniae creditae quibus debitor vellet legibus, ius creditori redderetur* » (1).

2° — SC. sulle manomissioni dell'anno 577/177 susseguente alla *L. Claudia de sociis* (2).

Livius XLI, 9. « *Ut dictator, consul, interrex, censor, praetor qui tunc esset, apud eorum quem qui manumitteretur, in libertatem vindicaretur, ut iusiurandum daret, qui eum manumitteret civitatis*

---

(1) Vedi Lange., II, pag. 438. — Willems, l. c. — Mommsen, *Staatsr.* III, 1237[1]. — Landucci, 176[2]. — Il Mommsen ricorda insieme con questo SC. anche l'altro di cui dà notizia Asconio (p. 57) a proposito dei debiti degli ambasciatori fatto nell'anno 660/94 ed in base al quale fu decretato dipoi. « ... *ne quis Cretensibus pecuniam mutuam daret* » e dice che entrambi sono intimamente connessi colla competenza del Senato nei rapporti internazionali. Tale relazione esiste, ma è certo che quelle disposizioni tanto interessanti per il diritto privato e dei provinciali e dei cittadini, esorbitano dalla competenza del Senato. È poi manifesto che a confronto di quest'ultimo SC. ricordato, il primo contiene disposizioni di carattere generale che solo per legge si solevano introdurre. È così che la proibizione ai provinciali di contrarre prestiti con usure a Roma, fu introdotta col plebiscito *Gabinio*. Il fatto che anche in quel primo caso venne poi proposto il plebiscito *Sempronio* si spiega bene, colla necessità di aggiungere a quella disposizione cambiamenti più efficaci. È certo che senza di ciò, in quello come in altri casi, il SC. sarebbe bastato (Cf. Lange, l. c.).

(2) La *Lex Claudia*, aveva stabilito che i Latini illegalmente censiti in Roma, ritornassero nella loro patria. Liv. XLI, 8. La disposizione del SC. è quindi sostanzialmente diversa.

mutandae causa manu non mittere: qui id non iuraret eum manumittendum non censuerunt (1).

3° — Sul diritto di associazione:

SC. del 690/63 (2): Asconius p. 7. « *L. Iulio, C. Marcio cos, quos et ipse Cicero supra memoravit, SCto collegia sublata sunt, quae adversus rem publicam videbantur esse.* »

SC. del 697/56. *Cicero* ad Q. fratrem, II, 3, § 5. « *SC. factum est ut sodalitates decuriatique discederent* (3). »

4° — Sul diritto e la procedura penale: sopra l'*ambitus*

(1) Vedi Hugo, § 174[5]. — Lange, Willems, Landucci, l. c. Rudorff, § 11, p. 29.

(2) Cf. Bruns, *Fontes*, pag. 392[7]. — Willems, l. c. ne assegna la data al 685/68. — Cf. Cicero, *in Pisonem*, 4 § 8. Il divieto fu poi tolto da una legge di Clodio: « Ascon, l. c. Post sex deinde annos, quam sublata erant, P. Clodius trib. pleb. lege lata restituit collegia, e ibid. 9. — Cicer., l. c. 4, § 9. »

(3) Quest'ultimo fu poi seguìto dalla *L. Licinia de sodaliciis*, del 699/55.

Qualunque concetto si abbia della competenza del Senato è certo che disposizioni di carattere così generale e definitivo, hanno l'efficacia di leggi. È però che i SSC. e le leggi sono ricordati come aventi lo stesso valore in materia. Ascon, pag. 75... « propter quod postea collegia SC. et pluribus legibus sunt sublata, praeter pauca atque certa, quae utilitas civitatis desiderasset, qualia sunt fabrorum lictorumque. »

È probabilmente anche a tali antichi divieti ed eccezioni (divenuti più frequenti nella prima età imperiale) che alludono Gaio e Marciano, L. 1, D. *quod cuiuscumque universit.* 3, 4. Gaius, lib. 3, *ad edictum prov.* « Neque societas neque collegium neque huiusmodi corpus passim omnibus habere conceditur: nam et legibus et senatusconsultis et principalibus, constitutionibus ea res coercetur, paucis admodum in causis concessa sunt huiusmodi corpora: ut ecce vectigalium publicorum sociis permissum est corpus habere vel aurifodinarum vel argentifodinarum et salinarum, item collegia Romae certa sunt, quorum corpus senatus consultis atque constitutionibus principalibus confirmatum est, veluti pistorum et quorundam aliorum, et naviculariorum qui et in provinciis sunt. » L. 1. D. de collegiis, 47, 22. (Marcianus, lib. 3, *Inst.*), L. 3, ibid. (Marcianus, lib. 2, *iudic. public.*).

si hanno i più importanti e fra questi oltre quello ricordato avanti:

SC. del 691/63 modificativo dalla *L. Calpurnia* (de ambitu) (1): *Cicero* pro Murena 32, § 67 « *dixisti senatus consultum me referente esse factum: si mercede corrupti obviam candidatis issent, si conducti sectarentur, si gladiatoribus vulgo locus tributim, et item prandia si vulgo essent data, contra legem Calpurniam factum videri.* »

SSC. del 693/61: Cicero ad Atticum I, 16, § 12. « *Sed senatus consulta duoiam facta sunt odiosa: unum ut apud magistratus inquiri liceret: alterum cuius domi divisores haberentur adversus rempublicam* (2).

SC. del 698/56... Cicero ad Quint. frat. II, 7. (9) 3 « ... *Senatusconsultum est factum de ambitu in Afranii sententiam...* » (3).

5° Sul limite delle usure: SC. del 703/50, il quale proibisce l'anatocismo: Cicero ad Attic. V, 21, § 13. « *In creditorum causa ut centesimae perpetuo fenore ducerentur* » (4).

---

(1) Questo SC. estese notevolmente le disposizioni della L. *Acilia Calpurnia* aumentandone anche le pene. Cf. Rein (*das Criminalrecht der Römer*, pag. 712). — Tali modificazioni e anche derogazioni, alle numerose e importanti leggi sull'*ambitus* si trovano in questi SCC. onde Asconio, pag. 68. « Tertium est de legum derogationibus. Quo de genere persaepe senatusconsulta fiunt, ut nuper de ipsa lege Calpurnia, cui derogaretur. »

(2) Vedi Rein, l. c. Su tutti questi SSC. relativi all'*ambitus* vedi Zumpt, *das Criminalrecht des röm. Rep.* II, 2, 3, cap. 5. A questi seguirono poi la *L. Aufidia,* del 693/61 e la *L. Tullia* del 695/59 (?)

(3) Mommsen (*Staatsr.*, III, 1237[3]) cita anche un SC. del 699/55. Cicero *ad Q. Fr.* II, 15 (16) 2. « De ambitu quum atrocissime ageretur in Senatu multos dies... » ed aggiunge come in questi casi l'urgenza era evidente.

Si trovano anche traccie di SC. relativi alla *Lex Calpurnia de repetundis.* Secondo lo Zumpt (Op. cit. II, 1, 1, cap. 3) fu un SC. interpretativo di questa legge che istituì la *quaestio de repetundis.*

(4) Questo SC. è dell'anno 704/49 secondo Rudorff (I, § 50) e Rein (Op. cit. pag. 832). *Fenus perpetuum,* osserva Mommsen. (l. c.) è come

Dopo questi SSC. i quali indubitatamente appartengono alla Repubblica, ve ne sono altri che con molto fondamento possono riportarsi a quell'epoca, sebbene ne manchi la data certa. È notevole come questi sieno appunto i più interessanti per il diritto privato: ciò che si spiega molto naturalmente, perchè come meno politicamente importanti non ne tien conto Livio, e non ha occasione di ricordarli Cicerone. Sono tali:

1° I SSC. che negano la *proclamatio libertatis* a coloro *qui se passi sint venire pretii participandi causa.* Molti autori attribuiscono con fondamento ai tempi della repubblica questi SC. perchè dei principî da essi stabiliti si trova fatta applicazione da Q. Muzio Scevola (1).

CICERONE stesso conferma (ep. 6, 2, 7) l'interesse sul capitale sempre fisso; il contrario è il *fenus in singulos annos renovatum* (id. 6, 3, 5, cf. ep. 1, 5) l'accumulo cioè delle usure al capitale anno per anno, o mese per mese.

La proibizione dell'anatocismo risale ad un epoca assai remota: nondimeno è da ritenere che questo SC. sia una delle disposizioni più antiche in proposito. Cicerone infatti nel suo governo di Cilicia (703/51), come ci narra in quel passo stesso, aveva permesso di accumulare al capitale gl'interessi scaduti dell'annata *(anatocismus anniversarius)*, e fu appunto in quell'epoca, che venne promulgato il SC. che li vietava. CIC. *ad Attic.* V. 21, 11... « cum ego in edicto tralaticio centesimas me observaturus haberem cum anatocismo anniversario. »

È a datare da questo SC. che secondo alcuni autori (BACH, l. c § 15. — Cf. GRONOVIUS, *de centes. usur.*, pag. 533. — BRISSON. *Sel. Ant.*, III, 1, G. NOODT, *De fen. et usur.*, II, 4, ivi cit.) che le *centesimae usurae* vengono riconosciute come legittime. Non mancano esempi di SSC. in questa materia, i quali talora derogano anche al disposto delle importanti leggi che avevano poste restrizioni all'usura. Vedi sotto i SSC. che autorizzano mutui ai provinciali contro il disposto delle *L. Gabinia.*

(1) L. 23, pr. D. de liberali causa 40, 12. PAULUS, lib. 50, *ad edictum.* « Si usum fructum tibi vendidero liberi hominis *(pretium participantis)* et cessero, servum effici cum dicebat Quintus Mucius... L. 3 D. quib. ad libert. 40, 13. POMPONIUS, lib. 11, *epistolarum et var.*

2° SC. il quale ammette: *ut omnium rerum quas in cuiusque patrimonio esse constaret, ususfructus legari possit.* » Questo SC. di cui dà esatta notizia Ulpiano (1) è certamente molto anteriore a Nerva e Sabino (2) e se ne trova la traccia, in Cicerone, al cui tempo assai probabilmente esisteva di già (3).

3° SC. che proibisce il giuoco di danaro (4): L. 2, § 2.

---

lect. « Eis qui se passi sint venire ad libertatem proclamandi licentiam denegari, quaero an et ad eos, qui ex mulieribus, quae se passae sint venire nascuntur, ita senatusconsulta pertinent? » Vedi Bach, l. c. § 14. — Rudorff, I, § 45[3]. — Puchta, § 75. — Rivier, § 51, Krueger, pag. 24.

(1) Ulpianus, XXIV, 27. « Senatusconsulto cautum est, ut etiam si earum rerum, quae in abusu continentur, ut puta vini, olei tritici ususfructus legatus sit, legatario res tradantur, cautionibus interpositis de restituendis eis cum ususfructus ad legatarium pertinere desierit. » Vedi L. 1 D. de usuf. ear. rer. quae usu et. 7, 5.

(2) LL. 3, 5, D. eod.

(3) Cicero, *pro Caecina,* 4, 11. «... Fulcinius... testamento facit heredem quem habebat a Caesennia filium: usum et fructum omnium bonorum suorum Caesenniae legat, ut frueretur una cum filio. » Vedi Puchta, § 75. — Rivier, l. c. — Rudorff, § 47 e Krueger, pag. 24. La contraria opinione, seguita anche da antichi interpreti (Cuiacio, IV, 1221, 1262, ed. Prati. — Heinecc. *ad L. Iul. e Pap. Popp.* c. 18 etc. Vedi anche Schrader ad § 2. In. II, 4) secondo la quale da un passo di Cicerone stesso resulterebbe che non ammettevasi ai suoi tempi il legato di usufrutto su cose consumabili, ha dimostrato inaccettabile il Puchta (*Rhein. Mus.* III, pag. 82 e seg. e *Kleine Schriften*, pag. 214). Questo passo è il seguente: Topic. III, 17. «... Non debet ea mulier, cui vir bonorum suorum usumfructum legavit, cellis vinariis et oleariis plenis relictis, putare id ad se pertinere. Usus enim, non abusus legatus est. « Infatti qui non è escluso l'usufrutto sul vino e sull'olio, ma è detto che questi generi non appartengono *(pertinere)* alla moglie. come se fossero frutti, in proprietà. Essa può usarne, servirsene; non consumarli come cosa sua.

(4) La parola *pecunia* va intesa nel suo ampio significato: cf. L. 178, D. de V. S. (50, 16) e c. 2. Cod. pr. de const. pec. 4, 18. Vedi Pantoia de Aiala. *Comm. in tit. Dig. et Cod. de aleatoribus* (*Thes. Ottonis*, IV, 935). — Schoenhardt, *Alea über die Bestrafung des Glüksspiels*

D. de aleatoribus 11, 5 *Paulus*, lib. 19 ad edictum « *Senatus consultum vetuit in pecuniam ludere, praeterquam si quis certet hasta vel pilo jaciendo vel currendo saliendo luctando pugnando quod virtutis causa fiat* » (1).

4° SC. col quale veniva stabilito *ne de servis in dominum questio haberetur.* Tacito (2) che lo ricorda parlando di Tiberio lo chiama « *SC. vetus* » e il principio in esso stabilito era già ammesso ai tempi di Cicerone (3).

11. Dopo quanto si è detto ci sembra che non sia necessario ricercare altre prove del potere legislativo direttamente esercitato dal Senato durante la repubblica. Nondimeno non è a questa conclusione che arriva la maggior parte degli autori, i quali anzi ritengono che non vi sieno ragioni sufficienti per annoverare in questa epoca il SC. fra le fonti. Le obiezioni possibili contro la conclusione nostra ha brevemente esposte ma nel modo il più completo il Willems (4). L'illustre A. premesso che solo eccezionalmente il SC. si

---

in älteren röm. Recht. (Stuttgart 1885, pag. 11-15). Sui giuochi leciti vedi le eccezioni nei tit. cit. del Dig. e del Cod. Un interessante spiegazione specialmente dal punto di vista giuridico, di una moneta (medaglia) usata nel giuoco lecito dei dadi, fatto a denaro, ha dato il collega prof. ZDEKAUER, (*Intorno alla moneta di bronzo colle lettere C. S. sul diritto e l'iscrizione al rovescio* « qui ludit | arram det | quod satis sit. » *Bullett. dell'Ist. di corrispond. archeologica,* 1881, pag. 282).

(1) Questo testo va manifestamente congiunto col § 3 successivo: MARCIANUS, lib. V, *regularum*, « in quibus rebus ex lege Titia et Publicia et Cornelia etiam sponsionem facere licet: sed ex aliis, ubi pro virtute certamen non fit, non licet. » La relazione fra il SC. e queste leggi della repubblica è evidente. E poichè la regola generale che vieta i giuochi d'azzardo è stabilita dal SC. e quelle leggi si riferiscono certamente ai casi eccezionali nei quali il giuoco era permesso, così sembrami più che lecita la congettura che il SC. sia anteriore a quelle leggi.

(2) *Ann.*, II, 30.

(3) Pro *Milone*, c. 22.

(4) *Le Senat.*, II. 114, 115.

riferisce al diritto privato e pubblico delle persone (osservazione della quale ci occuperemo in seguito) dice che le differenze sul grado della forza obbligatoria dei SSC. e delle *leges*, sono queste.

a) I SSC. non hanno forza di legge: essi non sono obbligatorii se non in quanto i magistrati competenti ne ordinano l'osservanza;

b) il loro carattere è generalmente transitorio, e quando il Senato vuole dar loro un'applicazione generale ed indefinita, li fa trasformare in leggi con un voto del popolo:

c) la legge può annullare un SC. o derogarvi: il SC. non può abrogare la legge, nè in tutto nè in parte, nè modificarla.

Tralasciando di rilevare che alcune di queste osservazioni dovrebbero applicarsi anche ai SSC. della prima età imperiale, ci limiteremo qui ad osservare come queste differenze, almeno negli ultimi secoli della repubblica sieno più teoriche che reali; onde il SC. ha già in quell'epoca se non legalmente certo di fatto, un efficacia analoga a quella della legge. Ciò che non sarà difficile dimostrare perchè il *Willems* stesso lo ammette nei punti essenziali.

12. Quanto alla prima differenza occorre anzitutto premettere, che io non ho mai pensato a sostenere che il SC. avesse fino da tempo della repubblica tutte le qualità della legge. Questo credo non abbia mai pensato nemmeno il Lange, che il Willems ha forse frainteso quando lo rimprovera e non senza ragione di addurre a prova del potere legislativo del Senato le leggi date dai Pretori e dai magistrati romani alle provincie (1).

(1) Il WILLEMS, l. c. pag. 115[2] dice che il Lange ha torto di invovocare tal prova, prima di tutto perchè queste sono *leges* e non SSC. e non portano il nome del *relator*. ma del magistrato che le ha date; poi perchè, non sono vere *leges populi romani* e la loro forza esecutiva non deriva unicamente dal SC. ma ancora dall'*imperium* del ma-

Invero che una notevole differenza esista riguardo alla forza obbligatoria fra la *lex* ed il SC. è innegabile (1); ma questo è piuttosto vero in teoria che in realtà, come già abbiamo osservato, e come lo stesso Willems ripetutamente ammette. La natura indipendente del potere che i magistrati supremi tenevano dal voto del popolo (2), imponeva che il Senato rivolgendosi ad essi desse alle sue ordinanze il carattere più di consiglio che di comando: e perciò essi potevano a rigore rifiutarsi di osservarle. Ma ciò non avveniva in fatto, e non si possono citare che rarissimi esempi di tale rifiuto, esempi ai quali possono contrapporsi quelli ben più numerosi delle leggi votate dai comizî, e delle quali il Senato ha sospeso e annullata l'esecuzione. È però che Cicerone ha potuto dire senza esagerare che Pisone e Gabinio furono i primi consoli che si misero in ostilità permanente

---

gistrato che l'eseguiva. Veramente il Lange non pensa a negar questo: anzi lo riconosce espressamente (II, pag. 436) perchè dice che la efficacia di quelle leggi in diritto dipende dallo *imperium* del magistrato ma in fatto dal SC. che gli accorda pieni poteri. Egli invoca quindi tal prova non già coll'intenzione di confondere queste leggi coi SSC. ma per dimostrare come il Senato fosse investito di un potere legislativo, dal momento che poteva dare una tale autorità. Ciò resulta chiaramente da quello che dice CICERONE, *in Verr.* II, 49, 21. « Quas enim leges sociis amicisque dat is qui habet imperium a populo romano, auctoritatem legum dandarum a Senatu; hae debent et populi romani et Senatus existimari. »

In questo senso l'argomentazione del Lange non può dirsi erronea. Piuttosto potrebbe osservarsi contro di essa, che quelle leggi sono una conseguenza del diritto di organizzazione delle provincie, il quale senza contestazione rientrò sempre nella competenza del Senato.

(1) Il NISSEN, (*das Iustitium*, § 2, Leipzig, 1877) ha sostenuto che è un errore considerare il Senato romano come corpo meramente consultivo. Egli distingue il *S. consultum* dal *S. decretum* e sostiene che il primo è un avviso, il secondo un ordine, rilevando il particolare significato del *decretum contra rempublicam*. La distinzione è ingegnosamente sostenuta dall'A. ma non è certo giustificata dai testi.

(2) Cf. MADVIG, I, pag. 17.

contro il Senato (1). Ed il Willems dice che i capi del potere esecutivo i quali non eseguiscono le decisioni del Senato o si mettono in opposizione coi suoi decreti, peccano contro la tradizione, contro il *mos maiorum* ed incorrono nel biasimo dei buoni cittadini.

Vi erano poi i mezzi indiretti, a cui il Senato trovava modo di ricorrere, per costringere il potere esecutivo a rispettarne le decisioni e che valevano sempre a mantenere i magistrati *in auctoritate senatus* assicurando così l'esecuzione del SC. (2).

È per questo suo originario carattere che il SC. ha forma consultiva e non imperativa: forma che conserva anche sotto l'impero (3); ma se il suo tenore è piuttosto quello di un

---

(1) Laboulaye. *Essai sur les lois crim. des romains* (1845) p. 57. — Cic., *post redit.*, 17. *In Pis.* 23... « Ego consulem esse putem, qui senatum esse in republica non putavit? et sine eo consilio consulem numerem, sine quo Romae ne reges quidem esse potuerunt? »

(2) Su questi mezzi cf. Willems, II, 225 e seg. il quale conclude constatando come i conflitti fra il potere esecutivo e il Senato fossero rari, anche perchè i poteri dei consoli e dei pretori erano annuali, e dovevano rispondere dopo usciti di carica dinanzi al popolo, mentre il Senato, corpo numeroso, era composto di persone influenti, che conservavano a vita la loro dignità. « Era pericoloso per i consoli e per i pretori ingaggiare la lotta con un corpo così potente, la cui inimicizia sarebbe stata temibile al loro uscire di carica. È questo crediamo il segreto che spiega perchè il Senato romano, sebbene semplice corpo consultivo ha goduto durante la Repubblica di una così considerevole influenza » (ib. 237).

(3) Livio, XXXI, 7. « Patres censent populus iubet » La formula tradizionale *censuere* rimane caratteristica sempre: come le altre adoperate per esprimere la sentenza adottata (*arbitrari, placere existimare* etc.). L. 20, § 6, D. de H. P. 5, 3. — L. 1, D. pr. de SC. Maced. 14, 6. L. 2, § 1, D. ad SC. Vell. 16, 1. È però che il Kuntze accusa di provincialismo Gaio (loc. cit., pag. 9), quando definisce il SC. *quod Senatus iubet atque constituit*. L'accusa non è troppo giustificata perchè negli autori si trova comunemente *Senatus iubet*. — Cf. Livio, IX, 42, XXIX, 16, XXX, 27 e su questi passi Willems (l. c. 231[2]) il quale osserva che

consiglio che di un comando, sarebbe erroneo dedurne che minore ne fosse l'efficacia: onde fino da quest'epoca la differenza fra i SCC. di importanza generale e le leggi vere e proprie è più di nome che di fatto.

13. Lo stesso è a dire a proposito dell'altra obiezione sul carattere transitorio dei SCC.

Per evitare oscurità bisogna qui ben distinguere dai consigli e dalle istruzioni che il Senato dava ai magistrati rivestiti del potere esecutivo, le decisioni di carattere generale e definitivo che esso formulava sia nelle materie di sua speciale competenza sia in altre. La maggior parte dei SCC. di quest'ultima specie, non aveva efficacia limitata e transitoria, e quell'autorità che ad essi sarebbe costituzionalmente mancata, veniva loro sia — come osserva Lange — dalla consuetudine, sia dalle misure che il Senato stesso prendeva per assicurare ai suoi decreti un'applicazione generale e duratura (1).

È giusta l'osservazione che allorquando trattavasi di decisioni importanti, per le quali si riteneva necessaria la ratifica del potere legislativo, il Senato era il primo ad invocarla, e sappiamo infatti che in questi casi al SC. *adici erat solitum ut de ea re ad populum ferretur* (2). Ma di questa

---

la parola *iubere* significa talora un ordine, talora un semplice *invito*, e che è in questo ultimo senso che bisogna interpretarle in quei passi.

Malgrado la consuetudine secondo la quale la forma del SC. di fronte ai magistrati era sempre quella di un invito *(si eis videretur)* gli storici usano sovente l'espressione che MADWIG (II, 17) dice più breve ed in realtà più esatta: *consul iubetur, consules iubentur*. LIVIO, XXXI, 9, XXXVI, 39, XL, 37.

(1) È notevole a questo proposito l'osservazione del WILLEMS (l. c. pag. 235) che quando il Senato voleva prevenire delle difficoltà sulla esecuzione di un SC. si indirizzava non solo a tutti i magistrati che avevano l'*ius agendi cum populo* o *cum plebe* nell'anno corrente, ma ancora a quelli dell'anno successivo. VALER. PROB. § 3.

(2) ASCON. pag. 57. — Cf. VALER. PROB l. c.

convenienza e necessità il Senato solo era giudice, nè vi erano limiti certi per decidere quando bastasse il SC. quando fosse invece necessario un voto del popolo (1).

Del resto i SCC. ricordati sopra, e moltissimi fra gli altri dei quali ci è rimasta memoria, tranne quelli relativi a casi speciali, non ebbero evidentemente un effetto transitorio, e limitato all'anno nel quale vennero pubblicati. Di questo troviamo la prova oltre che nei passi sopra citati, che annoverano il SC. fra le fonti, in molti testi che si riferiscono a speciali decisioni del Senato, delle quali si ricorda l'antica incontestata osservanza. Come negare che fossero destinati ad avere efficacia duratura i SCC. che stabilivano regolamenti di polizia, di salute pubblica, di esercizio dei culti, di amministrazione, ovvero disposizioni penali e proibitive per certe determinate azioni? E non era necessario che il SC. avesse un carattere generale per invocarne l'autorità; poteva invocarsi anche in casi analoghi a quello per cui si voleva far valere. È così che in un passo di *Asconio,* troviamo che la proposta di un SC. fatta dal tribuno Cornelio (nel 687/67) per vietare i mutui ai legati delle nazioni straniere, fu respinta dal Senato, perchè ritenne che a quel caso provvedesse sufficientemente il SC. fatto molto tempo innanzi ed in base al quale il Senato aveva decretato due anni prima che fossero proibiti i mutui ai Cretesi (2).

(1) LANDUCCI (pag. 74) bene osserva che non esisteva recisamente diviso il campo degli atti per cui necessaria una legge, da quello nel quale sufficiente il potere dei magistrati rafforzato dall'intervento del Senato.

(2) ASCONIUS, pag. 57. «... rettulerat (C. Cornelius) ad senatum, ut, quoniam exterarum nationum legatis pecunia magna daretur usura turpiaque et famosa lucra ex ea fierent, ne quis legatis exterarum nationum pecuniam expensam ferret. Cuius relationem repudiavit senatus et decrevit satis (cautum) videri eo senatus consulto quod ante annos septem et XX... [L.] Domitio C. Coelio cos. (660/94) factum erat, cum senatus ante paucolos annos (685/69) [ex eodem] illo sc. decrevisset, ne quis Cretensibus pecuniam mutuam daret. » Vedi MOMMSEN, *Staatsr.,* III, 1154[2].

E *Cicerone* in Pisonem 2, § 4, dice: *Ego in Rabirio, perduellionis reo, XL annis ante me consulem senatus auctoritatem sustinui contra invidiam atque defendi* (1).

Le precauzioni stesse che si prendevano per la custodia e conservazione dei SCC. l'obbligo introdotto per essi come per le leggi di depositarli all'*aerarium,* la consuetudine e incidere i più importanti, come le leggi, su tavole di bronzo o di marmo (2), di affiggerli al Campidoglio, sarebbero state

---

(1) Il Willems, il quale ricorda questo passo, là dove parla dei mezzi coercitivi di cui il Senato può disporre riguardo ai magistrati (II, 235[3]) lo cita in un senso opposto dicendo che Cicerone si fa quasi un titolo di gloria presso il Senato, di aver sostenuta l'autorità di una decisione che datava da quarant'anni. Quest'argomentazione non è giusta. Sebbene qui si tratti di un SC. di carattere politico, Cicerone ha ben d'onde di gloriarsi per averlo ricordato, ma lo fa per ragioni politiche, considerandolo come un atto di coraggio, nella difesa di Rabirio, contro il favor popolare. Questo SC. cui allude è quello fatto sotto il consolato di C. Mario e L. Valerio Flacco (pro C. *Rabirio* VII, 20) contro L. Apuleio Saturnino nella cui uccisione Rabirio ebbe parte, e che di ciò veniva rimproverato nel processo intentatogli 36 anni dopo da Labieno. Cicerone si fa un titolo di merito di rilevare — pur difendendolo dall'accusa — la parte presa da Rabirio in quel tumulto. È perciò che tutti i commentatori di Cicerone, rilevano l'inesattezza dell'oratore il quale commette un errore di data facilmente spiegabile, dicendo che quel SC. era stato fatto 40 anni, anzichè 36, prima del suo consolato. Evidentemente da questo fatto non può trarsi l'argomento che vorrebbe il Willems.

(2) È così che per il celebre *SC. de Bacchanalibus,* fu ordinato a tutte le città d'Italia d'inciderne il testo in bronzo, e di esporlo al pubblico. Corp. In. I, pag. 43. All'*aerarium* i SCC. erano conservati in tante raccolte ufficiali, anno per anno, e per ordine di data. Cf. Cicero, *ad Att.*, 13, 33, 3. Il deposito era talmente obbligatorio che il SC. non aveva forza di legge prima che fosse effettuato.

La *delatio* ad *aerarium,* era quella che dava efficacia al SC. anche sotto l'impero (Tacito, *Ann.,* III, 51). — Su tutte queste formalità cf. Willems, l. c., pag. 217 e seg. e Mommsen, Sui modi usati dai Romani nel conservare e pubblicare le leggi e i SCC. (Annali dell'Istituto di corr. archeologica, XXX (1858).

misure eccessive, se l'efficacia di tutti avesse dovuto esser transitoria. Ciò è confermato anche dal fatto delle falsificazioni dei SCC. così frequentemente deplorate negli ultimi anni della repubblica, le quali come ci narra Cicerone solevano spesso compiersi dopo la morte dei consoli, che figuravano come *relatores*, e perciò molto dopo l'anno nel quale avrebbero solo dovuto avere efficacia (1).

Quanto poi alla relazione nella quale i SCC. della repubblica stanno colle leggi che li precedono ovvero li seguono, non bisogna, come alcuni fanno, esagerarne l'importanza, per dedurne, che quelle leggi sono la base o il complemento necessarii di quella efficacia che al SC. di per sè solo sarebbe mancata.

Che fra moltissimi SCC. e le leggi esista una intima relazione è innegabile, nè vi è bisogno di ricorrere ad esempi isolati per dimostrarlo. Abbiamo anzi fatta espressamente menzione delle leggi che precedano o seguono i SCC. della repubblica sopra ricordati. Però questa relazione, di per sè facile a spiegarsi, non vale a stabilire una differenza fra il carattere dei SCC. della repubblica e quelli dell'impero, perchè gli uni come gli altri assai di frequente si collegano con una legge della quale precedono, o sviluppano, o limitano le disposizioni (2). In quasi tutti però si contengono precetti di diritto nuovi, e basta questo perchè debbano annoverarsi fra le fonti.

---

(1) Cicero, *De leg. agr.*, II, 14, § 37. »

(2) Di questo offrono chiaro esempio i più noti SCC. della età imperiale. Così si riferiscono alle LL. *Iulia et Papia Poppaea* i SCC. *Persicianum, Claudiani, Memmianum*, alla L. *Cornelia de falsis* i SCC. *Libonianum, Messalianum, Licinianum, Geminianum*, e altri dei tempi di Nerone che non hanno nome: alle LL. *Ælia Sentia e Iunia Norbana*, oltre molti senza nome i SCC. *Pegasianum*, e *Largianum* alla L. *Furia Caninia* il SC. *Orfitianum* alla Lex *Iulia repetundarum* i SCC. *Claudiani, Neronianum*, etc. etc. Cf. per queste relazioni: Rudorff, I, § 47-52. — Rivier, § 124-127.

14. Veniamo all'ultima obiezione del Willems, secondo la quale il Senato non poteva nè abrogare una legge, nè derogarvi, nè introdurvi qualsiasi altra modificazione. Anche questo sarà stato vero un tempo in teoria; ma in fatto, almeno negli ultimi secoli della repubblica, avveniva il contrario. Il Senato in quell'epoca può non solo esprimere il desiderio che la legge venga abrogata dal popolo, ma colla propria autorità soltanto, derogare alla legge, dispensare dalla osservanza, ed infine anche annullarla.

Ciò resulta dai testi e da esempi numerosi, e costituisce un'ultima prova del potere legislativo che il Senato si è attribuito negli ultimi tempi della repubblica, poichè è manifesto che senza tale potere non avrebbe potuto attribuirsi quelle facoltà.

Il passo caratteristico che tanto diè da fare ai commentatori è il seguente:

Asconius in Cornelianam p. 67 (Ed. Beiter).

« *Quattuor omnino genera sunt, iudices, in quibus per senatum more maiorum statuatur aliquid de legibus. unum est eiusmodi placere legem abrogari, ut Q. Caecilio M. Iunio coss. quae leges rem militarem impedirent ut abrogarentur... alterum, quae lex lata esse dicatur, ea non videri populum teneri, ut L. Marcio Sex. Iulio coss. de legibus Liviis... tertium est de legum derogationibus: quo de genere persaepe senatusconsulta fiunt, ut nuper de ipsa lege Calpurnia cui derogaretur...* » (1).

Esempi di SCC. che derogano a una legge offre quello citato sopra relativamente alla *L. Calpurnia*. Questo caso non

---

(1) Vedi su questo passo contr. KRUEGER pag. 23[9]. Il quarto genere è la dispensa dalle leggi. Un altro genere che sembrerebbe potersi aggiungere ai precedenti è quello di cui parla l'A. della *Reth. ad Herennium*, I, 12, 21, contenente il divieto della rogazione del tribuno Apuleio Saturnino. « Senatus decrevit, si eam legem ad populum ferat, adversus rempublicam videri eum facere. » RUDORFF, § 45[1]. — Cf. MOMMSEN, *Staatsr.*, III, 367-68.

è isolato come dice il Krueger (1): se ne possono citare altri, come riconosce anche il Willems. Secondo questo A. tal potere si arrogò il Senato nell'epoca successiva alla dittatura di Silla; ma se ne hanno esempi, anche dopo che la costituzione di Silla era stata abolita e il popolo aveva rivendicati i suoi diritti. È tale l'esempio dei SCC. che derogano alla *L. Gabinia* (2).

Il diritto di dispensa dalle leggi, *(solvere legibus)* in teoria spettava essenzialmente al popolo, ma è certo che il Senato se lo era attribuito, assai prima di Silla, e ne usava con

---

(1) Loc. cit.

(2) La L. *Gabinia* stabiliva che non fosse lecito ai provinciali « *Romae versuram facere* » (CICERO, *ad Attic.* V, 21, 12, VI, 2, 7. Sulla *versura* cs. ora SCHUPFER, nel suo bello studio « *Singrafe e chirografi* » Rivista italiana per le scienze giur. VII, p. 354 e seg.). Degli abitanti di Salamina che erano venuti a Roma per negoziare un mutuo, non lo potevano fare a causa di questo divieto. Degli amici di Bruto essendosi offerti di dare il denaro, se un SC. a ciò li autorizzasse, Bruto s'interpose, e il Senato *fit gratia Bruti SC. ut neve Salaminiis, neve qui eis dedisset, fraudi esset* (Cicero ad Attic. V, 21, 12). Dopo sborsato il denaro, venne in mente ai creditori che non bastava quel SC. a metterli al riparo dalla L. *Gabinia* la quale vietava *ex syngrapha ius dicere.* Ottennero allora un altro SC. che stabiliva che chi ottenesse la prov. di Cilicia, *ius ex illa syngrapha diceret.* — La deroga al disposto della legge è evidente. Ciò nondimeno il WILLEMS (II, 120) osserva che Cicerone essendo proconsole di Cilicia non riconobbe ai creditori il diritto di farsi pagare il 4 per cento al mese ma soltanto l'1 per cento come aveva stabilito nel suo editto provinciale. Questo proverebbe che Cicerone non si credeva obbligato ad eseguire alla lettera il decreto del Senato: ciò che non sarebbe stato possibile se il Senato avesse avuto il diritto costituzionalmente stabilito di derogare alla legge. — Evidentemente ciò non cambia la sostanza della cosa. Se fosse vero che il Senato non avesse avuto tal diritto, Cicerone non avrebbe contro il disposto della L. *Gabinia*, riconosciuta la validità del prestito. Il fatto dello avere egli proposto di ridurre le usure al limite dell'1 per cento si spiega assai bene considerando che questo era stabilito nel suo editto, contro il quale egli non voleva riconoscere un prestito a condizioni tanto usurarie; tanto più che sul computo definitivo delle usure si discuteva fra debitori e creditori, come resulta dal racconto stesso di Cicerone (*ad Atticum* l. c.).

grande facilità. Fu questo abuso quello che occasionò il progetto del plebiscito Cornelio del 687/67, « *ne quis nisi per populum legibus solveretur* » che non passò per l'opposizione del Senato, se non colla modificazione aggiuntavi dopo, secondo la quale perchè un SC. potesse accordare la dispensa si richiedeva la presenza di 200 senatori; ma votata la proposta nessuna opposizione poteva farvisi quando essa veniva presentata al popolo. Tale disposizione non è certo che fosse rigorosamente mantenuta (1).

Infine nella stessa epoca noi troviamo che il Senato si arroga talora la facoltà di annullare le leggi votate dal popolo o dalla plebe: [*ea lege non videri populum teneri*] (2) che è quanto dire il supremo potere in questa materia, quello di abrogare la legge. Si dice che con questa facoltà il Senato non ha il diritto di cassare le leggi del popolo, ma solo quello di dichiarare se le formalità richieste per la votazione erano state osservate, se cioè le deliberazioni dei comizi fossero state prese costituzionalmente (3). Tale obiezione non cambia evidentemente la sostanza della cosa. È vero che il Senato per giustificare questo enorme potere si fonda sul diritto di esaminare se la legge fu votata contro o senza gli auspicii *(contra auspicia)* o per violenza *per vim)* o contro l'intercessione di un magistrato, o senza le altre

(1) Asconius, pag. 57.

(2) Asconius, cit., pag. 68. — Cicero, *de legibus*, II, 6, § 14. « Igitur tu Titias et Apuleias leges nullas putas? Ego vero ne Titias quidem. Et recte quae praesertim uno versiculo *senatus... sublatae* sint. » ibid, II, 12, § 31. « Leges non iure rogatas *tollere.* » Phillipp., XI, 6, 13, XII, 5, 12. XIII, 3, 5. *pro domo*, 16, 41, *Appian. de bell. civ.*, I, 30, *Aurel. Vict. de vir. illustr.* 62, etc. Esempi comunemente citati di leggi cassate dal Senato: *le leges Appuleiae* del 654/100, *Titiae,* del 655/99, *Livia,* del 663/91. *Manilia,* del 688/66. Anche le LL. consolari di Antonio furono cassate dal Senato perchè approvate *per vim* e *contra auspicia.*

(3) Cf. Maynz, I, pag. 118[9]. — Willems, D. P., pag. 186, *Le Senat.*, II. 112.

forme richieste; ma questi motivi non erano determinati in modo da vincolare il Senato, il quale solo giudicava se esistessero o no e trovava sempre modo di ricorrervi quando voleva cassare un voto del popolo. In tale apprezzamento, il Senato era insieme giudice e parte - dice Mispoulet - (1) e il riconoscergli tale potere evidentemente equivaleva in realtà, al permettergli di abrogare, sotto il pretesto di un vizio di forma tutte le leggi che gli dispiacevano: era lo stesso che accordargli il potere legislativo che Cicerone e gli *optimates* gli attribuiscono in modo formale. E perciò che i magistrati plebei studiavano ogni mezzo per impedire al Senato di valersi di questo potere, immaginando vari espedienti, che rendessero impossibile l'abrogazione, fra i quali è celebre quello del giuramento imposto ad ogni Senatore sotto minaccia di decadenza della carica, o di forti penalità, di osservare la legge proposta (2). Mezzi i quali non riuscirono però ad impedire che il Senato continuasse ad esercitare questo diritto di cassazione.

È dunque in realtà innegabile che negli ultimi tempi della Repubblica il Senato, non solamente ha facoltà di derogare alla legge, ma anche di dispensarne dall'osservanza e di annullarla (3).

15. Dopo questo, hanno minor valore le altre obiezioni che comunemente si fanno sullo scarso numero dei SCC.

---

(1) *Etudes d'Inst. romaines*, pag. 83.

(2) Appian. B. C., I, 29. L'inserzione di questa clausola dice il Willems stesso, non impedì la cassazione dei *plebiscita Appuleia*.

(3) Di questo esteso potere del Senato, e dei suoi effetti in materia legislativa, dà prova il voto del *senatusconsultum ultimum*, il quale implicava la sospensione delle leggi; e il *SC. contra rempublicam factum videri*, con cui talora inibivasi la proposta di leggi, da presentarsi al popolo. Così avvene per il progetto del tribuno Appuleio Saturnino sopra ricordato. (*Auct. ad Herenn.;* I, 12, § 21). — Vedi Willems, II, 247 e seg.

della repubblica e sulla poca importanza di quelli rimasti, di fronte alle leggi. È naturale infatti che dinanzi ai comizi, ai quali incontestabilmente apparteneva il potere legislativo si portassero le leggi di principale importanza, mentre il Senato il quale per estendere il suo potere doveva approfittare delle circostanze politiche, cautamente si limitava alle norme che più si riferivano alle materie di sua competenza, studiandosi di dare così ai SCC. legislativi un certo aspetto di legalità che ad essi sarebbe mancato.

Questa più limitata importanza dei SCC. ed il loro riferirsi sovente a disposizioni di carattere particolare, bastano a spiegarci come di uno scarso numero ci sia pervenuta memoria. E non è da trascurare come in un epoca nella quale – come fino dai tempi di Cicerone era deplorato – tante leggi si erano perdute anche di molti SCC. siasi smarrito il ricordo (1). Senza contare che dopo la *lex Aebutia,* lo sviluppo dell'Editto pretorio aveva resa meno attiva ed importante la legislazione in materia di diritto privato (2), e perciò sempre più scarsi erano i SCC. che a questo si riferissero.

Nemmeno può desumersi un serio argomento dal fatto che solo durante l'impero il SC. viene, a somiglianza delle leggi,

---

(1) Che di moltissimi SCC. insieme colle leggi siasi perduta la memoria dà prova il fatto, narrato da Svetonio (VESPASIAN., 8) che Vespasiano rinnovò nel Campidoglio oltre 3000 tavole di bronzo contenenti «pene ab exordio urbis senatusconsulta, plebiscita de societate ac foedere et privilegio cuicumque concessum» le quali nei precedenti incendî erano andate perdute. — È notevole come dei SCC. rimasti nel loro testo originale, la maggior parte contenga la versione in greco e si riferisca alle parti orientali dello Stato. Ciò spiega il PICK, (l. c. pag. 29) col fatto che i Greci usavano a preferenza incidere nelle lapidi, anzichè in tavole di bronzo come i Romani, gli atti pubblici. È poi naturale che i SCC. conservati con particolare cura nelle provincie, fossero quelli contenenti speciali privilegi, ovvero i trattati *de societate et foedere.*

(2) LANDUCCI, pag. 85.

designato con un nome. Sebbene possa ammettersi che anche sotto la repubblica qualche SC. avesse nome, poichè Cicerone ricorda un *SC. Semproniano* nell'anno 710/44 (1), è tuttavia indubitato che tale costume di dare un nome ai SCC. comincia coll'impero. Ciò si deve però alla consuetudine ed alla comodità degli autori i quali nell'epoca nella quale le leggi cessano, usano per analogia dare un nome ai SCC. che alle leggi si erano sostituiti. Onde i molti SCC. della prima età imperiale non hanno un nome.

16. La conclusione che può trarsi da quanto abbiamo osservato, è chiara. Il Senato che pur essendo in origine corpo consultivo, aveva un autorità legalmente riconosciuta nella formazione delle leggi, ed un potere la cui estensione non poteva dirsi costituzionalmente determinata, ma derivava dalla consuetudine e dalle tradizioni, seppe trar profitto di questa sua potenza e delle circostanze politiche, per fare talora in materia legislativa, come in altre non meno importanti, senza il concorso dei comizii (2).

---

(1) CICER., *ad famil.*, 12, 29, 2. Osserva a proposito di questo SC. il WILLEMS (II, 216[3]) che il motivo ed il senso di tale denominazione non sono abbastanza spiegati da Cicerone, e che il VOGELER (*quae anno II, 714, post mortem C. I. Caesaris acta sint in Senatu romano*, Kiel, 1877, pag. 27) il quale afferma che fu fatto sulla *relatio* di C. Sempronio Rufo, dimentica di dire, quale magistratura questo Sempronio esercitasse in quell'anno, e dove si trova indicata.

Il MOMMSEN, (*Staatsr.*, III, 997[2]) dice anch'esso che tale designazione non è chiara, ma che certamente non è tecnica: essa può, come più tardi il *SC. Macedonianum*, essere stata tratta dalla persona cui si riferiva. La denominazione del magistrato si trova la prima volta nella metà del II secolo in Gaio, e anch'esso parla solo di un SC. *Pegaso et Pusione consulibus*, e solamente in seguito viene usata l'abbreviazione *Pegasianum*. — Cf. HUGO, § 284. — KARLOWA, pag. 643.

(2) Così ad esempio nelle dichiarazioni di guerra, nei trattati di pace, nella fondazione delle colonie. Vedi MADWIG, (Op. cit., II, 3) e gli esempi, ivi.

È così che fino dal tempo della Repubblica, si trovano tracce di un potere legislativo, direttamente esercitato dal Senato. Della legalità di questo potere in origine si dubitò, e degli antichi dubbi troviamo ricordo nei giuristi che a quest'epoca si riferiscono.

Quali sieno le circostanze politiche nelle quali il Senato ha così estesa la sua influenza, e ha finito per sostituirsi poi ai comizii sotto l'impero, e come con queste possa conciliarsi la spiegazione di Pomponio, passiamo ora a vedere.

III.

Carattere dell' azione legislativa del Senato nelle varie epoche e specialmente avanti e dopo l' estensione della cittadinanza romana.

17. Periodi nei quali tale azione dev'essere considerata — 18. L'epoca della *patrum auctoritas* — 19. Distinzione fra il potere esercitato coll'*auctoritas* e quello legislativo assunto più tardi dal Senato — 20. Il periodo successivo alla L. Hortensia — 21. La guerra sociale e l'estensione della cittadinanza romana — 22. Effetti di questa estensione — 23. Il potere legislativo del Senato dopo la riforma di Silla — 24. Ostacoli che impediscono lo svolgimento di questo potere negli ultimi tempi della Repubblica — 25. Suo sviluppo sotto l'Impero.

17. Per apprezzare convenientemente il carattere e l'estensione del potere legislativo del Senato, bisogna distinguere tre periodi caratteristici: quello anteriore alla rogazione *Hortensia*, che equiparò i plebisciti alle leggi: il periodo successivo fino al termine della guerra sociale, che estese all'Italia la cittadinanza romana: il periodo posteriore fino ai primi tempi del Principato.

Sebbene non sia possibile determinare in modo preciso la diversa estensione del potere legislativo del Senato in questi periodi — perchè per l'accennata mancanza di una legge fondamentale la quale ne stabilisse i limiti ogni cambiamento politico produceva sostanziali modificazioni — nondimeno dallo esame fatto nel cap. precedente può trarsi

la congettura che di SCC. aventi carattere veramente legislativo non si trovano tracce prima della *L. Hortensia*. Dopo quest'epoca se ne trovano esempî che però nella maggior parte dei casi si avvicinano o riferiscono alle materie di speciale competenza del Senato; veri SCC. legislativi si hanno solo nell'ultimo periodo. Vediamo come questo fatto possa spiegarsi.

18. Constatando che prima della *L. Hortensia* non ci sono rimasti esempi di SCC. legislativi, non intendiamo di dire che in quel periodo il Senato non avesse una grande influenza sulla legislazione. Anzi questa influenza era tale che il Senato non aveva forse interesse a pretendere un potere indipendente maggiore.

Nelle origini di Roma, nell'epoca patriarcale, tanto in materia amministrativa che legislativa il potere del Senato era il più esteso: « all'infuori del re e del Senato — dice Willems — non vi era altro potere costituito ». Quando accresciutasi la popolazione, si dovè ammettere il *populus* a godere dei diritti politici » gli fu concesso il potere legislativo ed elettorale in prima istanza; i *patres* si riservarono il diritto di confermare o di annullare il voto popolare » (1). Caduto il regno per opera della rivoluzione aristocratica, fu il Senato quello che naturalmente divenne l'erede del potere esecutivo dei Re (2), l'iniziatore e il confermatore delle leggi. Tralasciando di considerare la parte che il Senato aveva nella iniziativa delle leggi, e le questioni che vi si riferiscono, è indubitato che in tutto questo periodo esso esercita sulla legislazione la più grande influenza mediante la *patrum*

---

(1) WILLEMS, Senat. II, pag. 58 — È da questa epoca, egli dice, che data la formola « *Senatus populusque romanus* » che rimane poi negli atti ufficiali dei secoli posteriori. Sulla formula molto più rara « *populus senatusque romanus* » e sulla opinione di MOMMSEN che la suppone più antica, v. ibid. n.ª 2.

(2) Cf. MAYNZ, I. Introd. p. 118.

auctoritas. — Noi non ci addentreremo nella difficile questione che si fa per stabilire il vero carattere della *patrum auctoritas,* nè ripeteremo qui le molteplici opinioni riferite e discusse dagli storici del diritto (1). La spiegazione che sembraci più probabile, e che è certamente la più conforme alla tradizione, ci sembra quella che era generalmente accettata prima di Niebuhr e che oggi ha rimesso in onore, validamente difendendola, il Willems. Secondo questa opinione la *patrum auctoritas* appartiene al Senato intiero.

Ma o si accetti questa opinione, o l'altra seguita da moltissimi, e che ha autorevoli difensori in Rubino, Huschke, Mommsen e Karlowa, secondo la quale i *patres auctores,* sarebbero stati solo i membri patrizi del Senato, visto che prima del plebiscito Ovinio (e cioè per quasi tutto il periodo anteriore alla *L. Hortensia*) i patrizi costituivano la grande maggioranza del Senato, resta sempre certa la grande influenza dal Senato esercitata sulla legislazione mediante *l'auctoritas.* E che fino a quando la *patrum auctoritas* seguì il voto dei comizii, cioè fino al principio del V secolo, senza questa sanzione nessuna legge fosse efficace, non può mettersi in dubbio (2).

È perciò che in quasi tutto questo periodo il Senato non aveva interesse ad esercitare un potere indipendente: e questo spiegherebbe come di tentativi fatti in proposito, non troviamo il ricordo.

19. Questa grande influenza esercitata dal Senato sulla legislazione mediante l'*auctoritas* fa ritenere al Landucci che

(1) Per la ricca letteratura sull'argomento cs. WILLEMS, Senat. II, p. 38-57. *Droit pub.,* p. 206 e seg.

(2) CICERO, *de rep.* II, 32, 56. «... vehementer id retinebatur populi comitia ne essent rata, nisi ea patrum approbavisset auctoritas». L'opinione del MOMMSEN (*Röm. Forsch.,* I, 241 e seg.), secondo la quale il diritto d'invalidazione, mediante rifiuto dell'*auctoritas* alle decisioni del popolo, limitavasi ai casi d'*incostituzionalità* o di *auspicia vitiata,* ha confutato il WILLEMS (*Senat.* II, p. 59 e seg.).

il potere legislativo assunto dal Senato negli ultimi tempi della repubblica, si spieghi naturalmente come un incremento dell'antico ed essenziale potere legislativo esercitato mediante la *patrum auctoritas* (1).

Che la *patrum auctoritas* implicasse una importante partecipazione del Senato al potere legislativo abbiamo già riconosciuto, e crediamo che nessuno pensi a negarlo; ma sembraci difficile il dedurne che in questo trovi una naturale spiegazione il fatto del potere legislativo diretto che il Senato venne più tardi da solo ad esercitare. Anzitutto può sembrare strano che un potere, diremmo quasi di controllo, per cui il Senato aveva solamente facoltà d'invalidare, e più tardi solo di approvare preventivamente il voto dei comizi (e del quale perciò non usava che raramente (2)) si trasformi in potere indipendente e diretto e finisca per sostituirsi al voto del popolo. Ma tralasciando tale obiezione che il Landucci intende forse di prevenire, osservando che il consolidarsi del potere legislativo nel Senato avvenne quando i comizi decaddero e poi sparirono, una difficoltà grande ad accettare quella spiegazione sta in ciò, che le prime tracce de' veri senatoconsulti legislativi, si hanno più di un secolo dopo che la *patrum auctoritas* aveva perduta l'antica tradizionale importanza, e quando ad essa erano sottratte le leggi dei comizi plebei, cioè tutte le più importanti dell'ultimo periodo repubblicano.

Infatti fino dal primo formarsi dei *concilia plebis* noi vediamo che gli sforzi costanti della plebe e dei suoi tribuni

---

(1) *Stor.*, pag. 376 e 389.

(2) Si può dire che non si abbiano esempi di rifiuto dell'*auctoritas*. In due soli casi se ne trova fatta menzione, ed entrambi relativi alle elezioni di consoli plebei (Liv. VI, 42 — Cicer. *Brut.*, 14, 55); ma in entrambi questi casi, osserva Willems (*Le Senat.*, II, 60) non si tratta di un rifiuto dell'*auctoritas* ma soltanto di una minaccia di rifiuto.

sono principalmente diretti ad emancipare le deliberazioni plebee dalla tutela del Senato. Scopo supremo di tutte le agitazioni che si succedono durante quasi due secoli è quello di ottenere il riconoscimento del potere legislativo dei *concilia tributa* e di assicurarne l'indipendenza; mezzo per giungere a questo scopo l'abolizione della *patrum auctoritas*. La L. *Valeria Horatia* [305/449] la *Publilia* [415/339] la *Hortensia* [467-287] segnano altrettante fasi di questa lotta che T. Livio e Dionigi hanno descritta in molti dei suoi particolari. Noi non entreremo qui nella fiera disputa che si fa sul valore e sul carattere di quelle tre leggi: (1) anche in questa parte l'opinione che ci sembra più probabile è quella di Willems (2), secondo il quale la L. *Valeria* avrebbe riconosciuto la forza legale dei plebisciti, assoggettandoli alla ratifica del Senato: la L. *Publilia* avrebbe invece disposto che bastasse l'approvazione precedente data dal Senato al progetto di legge; finalmente la L. *Hortensia* avrebbe abolito affatto l'obbligo della *patrum auctoritas*. Su questo ultimo punto che è per noi l'interessante può dirsi che non vi sia motivo di dubitare, poichè quasi tutti sono concordi nel ritenere che dopo la L. *Hortensia*, i plebisciti sono completamente equiparati alle leggi ed emancipati dall'obbligo dell'approvazione del Senato.

Del resto, poichè il Landucci (3) accetta la teoria del Willems, sembraci che non si possa senza sforzo considerare la legislazione del Senato, nell'ultimo periodo, come uno svolgimento della *patrum auctoritas*, la quale aveva perduto gran parte del suo valore colla L. Publilia fino dai primi del IV secolo, e dopo la metà del V era stata abolita per i plebisciti, colla L. *Hortensia*.

Tale difficoltà avverte forse il Landucci, là dove osserva

---

(1) Per le numerose e disparate opinioni su questo argomento, cf. Willems, *D. P.* 180 e n. ivi.

(2) *Le Senat.*, II, p. 79 e seg.

(3) Op. cit. p. 373-74 e 388.

che l'*auctoritas* precedente lasciò assai grande l'importanza dell'intervento del Senato, e forse l'*aumentò*, onde si spiegherebbe la *lex Hortensia;* e che anche dopo questa legge, i tribuni sebbene non ne avessero l'obbligo, usarono di regola sottoporre in precedenza le loro *rogationes* al Senato (1). — La prima osservazione, che fa anche Willems (2), sembrami stia in contradizione coi testi, che abbiamo sull'argomento. Cicerone (3) rileva chiaramente quanto per effetto della L. *Publilia* diminuisse d'importanza l'*auctoritas patrum* e T. Livio dice che così essa aveva perduto ogni valore (4); ed altrove

---

(1) Op. cit. p. 388².

(2) *Le Senat.*, II, p. 73.

(3) *Pro Planc.* 3, 8 « .... quod patres apud majores nostros tenere non potuerunt ut reprehensores essent comitiorum » — Il WILLEMS però (l. c.) a proposito di questo passo riconosce come in teoria il Senato cessa dopo quest'epoca di essere tutore del popolo; nel senso giuridico della parola — egli dice — esso non è più *auctor;* il popolo diviene sovrano, e di questa teoria si fa eco Cicerone nel passo sopra citato. In fatto però, anche dal punto di vista legislativo l'azione del Senato sarebbe divenuta più efficace e più libera, perchè mentre esso avanti la L. Publilia doveva approvare o rigettare in blocco la legge, dopo questa discute il progetto, lo modifica, e lo emenda; mentre prima poteva cassare la legge votata, e perciò solo per un serio motivo, dopo ha un mezzo preventivo: può impedire al magistrato di presentare la sua *rogatio.*

Quello che si era ottenuto per le leggi si volle anche per le elezioni e si ottenne colla *L. Maenia* a proposito della quale Cicerone stesso ci dà notizia della specie di violenza usata dal tribuno M. Curio per costringere l'interrè Appio Claudio ad accettare la candidatura di un plebeo: *Brutus,* 14, 55 « .... quum de plebe consulem non accipiebat, patres ante auctores fieri coegerit: quod fuit permagnum nondum lege Maenia lata. » (Anche qui però vedi c. WILLEMS, loc. cit. p. 69 e seg.).

(4) I, 17. « Hodieque in legibus magistratibusque rogandis usurpatur idem ius, vi adempta: priusquam populus suffragium ineat, in incertum comitiorum eventum patres auctores fiunt ». Cf. quello che Sallustio fa dire a *L. Macer* (*Hist.* III, fr. 22) « libera ab auctoribus patriciis suffragia maiores vestri paravere ».

parlando del contenuto delle leggi *Publiliae* le chiama: « *secundissimae plebi, adversae nobilitati* » (1); ciò che è perfettamente conforme agli avvenimenti politici al seguito dei quali il dittatore plebeo Q. *Publilius Philo* propose quelle celebri leggi che tutti gli storici considerano come una grande vittoria della plebe.

Quanto all'altra osservazione, è indubitato che anche dopo la L. *Hortensia* la maggior parte dei plebisciti vennero portati *ex senatusconsulto;* ma questa era una formalità, e non un obbligo, che i tribuni sull'esempio dei consoli, osservavano e per assicurare l'approvazione ai progetti meno difficili, e per ragioni politiche come ora vedremo. Nessuno potrebbe quindi pensare a trovare in questa consuetudine un' estensione dell'antica *patrum auctoritas:* senza contare che non è molto probabile — come Willems (2) e Landucci (3) ammettono — che la *patrum auctoritas* ed il *senatusconsultum* precedente fossero una medesima cosa (4).

---

(1) VIII, 12.

(2) Op. c. p. 92.

(3) L. c. e p. 73.

(4) Lo avere accettata la teoria del WILLEMS sulla *patrum auctoritas* non obbliga a questa conclusione che in generale non crediamo ammessa. Sino da tempo remotissimo il *senatusconsultum* precedente che approvava il progetto di legge era una consuetudine se non un obbligo, e ben distinguevasi dalla *patrum auctoritas*, la quale seguiva il voto dei comizi. LIV. II, 2. « Brutus ex senatusconsulto ad populum tulit, ut omnes Tarquiniae gentis exules essent ». Bene è vero che T. Livio, e anche Dionigi spesso confondono con questo sc. precedente la *patrum auctoritas* (WILLEMS, l. c. p. 61), ma quando questo autore parla e prima della L. Publilia e dopo l'abolizione della *patrum auctoritas* (vedi questi passi in WILLEMS, l. c. p. 40, 41) di progetti di legge portati dai tribuni *ex auctoritate patrum*, molto probabilmente allude al sc. precedente che approvava il progetto di legge.

Da non confondersi colla opinione del LANDUCCI è quella del BRUNS (*Geschichte und Quellen des Röm. Rechts*, § 24, in HOLTZENDORFF En-

20. La L. *Hortensia* segna così la fine di una lotta durata più di un secolo e mezzo, il cui resultato è quello della emancipazione dei plebisciti dalla *patrum auctoritas*, logica e natural conseguenza del decadimento del Senato patrizio. Un periodo nuovo si apre, la cui importanza nella costituzione politica della repubblica è riconosciuta da tutti gli storici.

Il fatto della coesistenza dei comizi tributi a fianco dei centuriati costituiva un sintomo evidente di disorganizzazione sociale (1); era il principio di un dualismo il cui resultato doveva esser fatale alla repubblica (2). Il riconoscimento del valore legale dei plebisciti era un pericolo ed una minaccia grave per l'influenza del Senato, la quale ridotta, alla sanzione delle deliberazioni dei comizi curiati, la cui importanza ogni giorno scemava, non era più che una mera formalità. Fu allora che i patres vedendo perduta la preponderanza, che anticamente avevano per mezzo delle curie (3), svanita quella fin allora esercitata coll'*auctoritas*, adattandosi per necessità alle circostanze nuove, cercarono con ogni sforzo, di concentrare nel Senato un potere più largo e più indipendente specialmente in quelle materie che erano di sua speciale competenza. » La legge Hortensia, dice il Puchta (4),

---

cyklopädie), secondo il quale, il passaggio del potere legislativo dal popolo nel Senato si spiega riflettendo che la precedente deliberazione e raccomandazione del progetto per parte del Senato, si riteneva sufficiente ad esprimere la volontà del popolo senza bisogno del suo formale consenso. — Questa spiegazione è fondata, per il periodo che riguarda l'Impero nel quale il voto era ridotto ad una mera formalità, e spesso si dava per acclamazione; ma essa non risale alle prime origini del cambiamento, che debbono ricercarsi nell'ultimo secolo della repubblica come qui cerchiamo di dimostrare.

(1) Maynz, I, p. 100.

(2) Willems, Op. cit. II, 103.

(3) Cf. Walter, § 67.

(4) Puchta, § 75.

fu il germe della rovina posteriore della repubblica; quando fu creduta oziosa l'*auctoritas* del Senato per le deliberazioni popolari, e menomata o precaria divenne la sua partecipazione alla legislazione, cominciarono i suoi sforzi per avere una legislazione indipendente e simultanea a quella del popolo ».

E Teofilo il quale ci presenta appunto la L. *Hortensia* come una transazione fra la oclocrazia esercitata dai tribuni e la oligarchia concentrata nel Senato (1), trova forse in remote tradizioni appoggiate alle vicende politiche quella spiegazione, la quale non è certo ammissibile nei suoi particolari, ma non può ritenersi intieramente fantastica, perchè è da quest'epoca che incontriamo tracce sicure di una estensione dei poteri del Senato. — Il concetto rilevato dal Puchta della tendenza del Senato in questo periodo è innegabilmente vero, ma sarebbe un prevenire i tempi, il supporre che subito dopo la L. Hortensia il Senato si elevasse a potere legislativo indipendente. A questo si opponevano le circostanze politiche, le quali se da un lato rendevano possibile al Senato l'estensione dei tradizionali poteri non gli consentivano dall'altro la rivendicazione aperta e immediata di una azione legislativa propria, allora che usciva appena da una lotta così lungamente combattuta dalla plebe per l'affrancamento dei plebisciti dalla *patrum auctoritas*. Fu ben diversa la politica del Senato, e conforme ai nuovi elementi che lo costituivano. I plebei avevano ormai in esso una così larga rappresentanza da costituirne la maggioranza: ma giunti al potere avevano cessato di difendere i diritti del popolo. Una nuova aristocrazia, si era formata nel Senato, più illustre dell'antica perchè aveva fatto più grandi cose, la quale usciva dal popolo ma non lo teneva meno in disprezzo (2). La oppressione della *nobilitas* succedeva a quella dell'antico patriziato. « Il solo pensiero della

---

(1) Cf. MAYNZ, loc. cit.
(2) DURUY, *Histoire des romains* (nouv. ed.), vol. II, p. 316.

casta che governava era la conservazione e se fosse stato possibile l'estensione degli usurpati privilegi (1) ».

Questo Senato nuovo, composto dei cittadini più energici e più capaci, non aveva interesse a procurare occasioni di lotta colla plebe; ed infatti per più di un secolo e mezzo dopo la L. *Hortensia*, noi lo vediamo cercare ogni mezzo per ottenere la concordia dei varii poteri, contentandosi di rendere sempre più autonomo e saldo quello riconosciutogli nei tre importanti rami, della finanza, della religione, dell'amministrazione estera, e cercando di emancipare dal voto dei comizi le deliberazioni che più o meno strettamente si riferivano a queste materie.

È così che, come avemmo già luogo di osservare, i pochi SCC. dei quali in questo periodo è a noi giunto ricordo sono per lo più connessi a materie di competenza speciale del Senato. D'altra parte un cambiamento così sostanziale negli organi legislativi, non poteva prepararsi finchè, malgrado il rinnuovamento della nobiltà, e la trasformazione della plebe, il popolo romano rimaneva lo stesso: riducevasi cioè ad un ristretto numero di cittadini ben piccolo di fronte alla estensione della repubblica. Bisognava che il mondo romano si allargasse di diritto come si era ampliato di fatto, perchè trasformata la base dell'ordinamento politico, l'antica organizzazione fosse dimostrata insufficente al bisogno. Questo cambiamento incominciò nel periodo successivo, che iniziato colla rivoluzione dei Gracchi doveva avere per conseguenza la estensione della cittadinanza romana a tutta l'Italia.

21. Il periodo di tranquillità interna, che Roma aveva goduto, dovevasi in gran parte anche alle guerre che avevano messo in pericolo la repubblica (2). Quando non vi furono più nemici al di fuori da combattere, la guerra civile

---

(1) MOMMSEN, *Storia romana*, IV, cap. 2 (trad. italiana 1864), vol. II, pag. 66.

(2) WILLEMS, Op. cit. II, 103.

si preparò inevitabile: affrettata dalle tristi condizioni economiche di tutta Italia, ove le lunghe guerre avevano distrutta la piccola proprietà, e con questo sparsa la più grande miseria. Era la lotta che il vecchio Catone, l'ultimo sostenitore delle antiche tradizioni contro lo spirito dei tempi nuovi, aveva predetta, e le di cui conseguenze fra un « oligarchia degenerata » da un lato e una « democrazia immatura » dall'altro, dovevano esser fatali alla repubblica (1).

Naturalmente fu contro gli *optimates* e la *nobilitas*, cioè contro il Senato, che si concentrarono gli sforzi: « abbattere il Senato significava da un lato togliergli l'essenziale sua competenza col mezzo di legali innovazioni, significava dall'altro atterrare l'aristocrazia esistente... (2). » Questo tentarono i Gracchi. Da T. Gracco a Sulpicio tutti i plebisciti che si succedettero, votati contro la volontà del Senato, sono diretti a distruggerne l'autorità (3); ed il Senato dal canto suo cerca ogni mezzo per mantenere il minacciato potere, e per estenderlo, uscendo anche fuori dei limiti della legalità.

Ma vi era un'altra causa ben grave che favoriva la rivoluzione e doveva darle proporzioni più vaste anche nel periodo di reazione aristocratica che successe alla strage dei Gracchi. Era la causa delle popolazioni italiche, che da lungo tempo oppresse da ogni sorte di gravezze, e minacciate della perdita delle terre occupate per effetto delle leggi agrarie, domandavano il diritto di cittadinanza come l'unico mezzo che rimaneva loro per sottrarsi alla sciagurata condizione. È noto come questi popoli trovassero appoggio a Roma nel partito dell'opposizione, e come alle loro domande si rispondesse col rendere sempre più difficile l'acquisto della cittadinanza. La L. *Licinia Mucia* [659/95] che Cicerone ricorda come esempio degli errori che anche

---

(1) Mommsen, *Storia r.*, IV, cap. 2.
(2) Ibid. IV, cap. 3, vol. II, pag. 106.
(3) Willems, Op. cit. II, 104.

i più saggi commetter possono nelle leggi (1) con severissime pene vietava ai non cittadini di arrogarsi il diritto di cittadinanza. Effetto di questa legge fu quello di cancellare dal novero dei romani per riporli fra gli italici un gran numero dei migliori uomini del tempo (2). Fu come il segno della rivolta; spento M. Druso, molti fra i popoli italici, ormai disperati di ottenere pacificamente il diritto di cittadinanza si coalizzarono e ben tosto la ribellione scoppiò in quasi tutta l'Italia, dando luogo a quella terribile guerra che i romani chiamarono sociale per non dirla civile (3), e che doveva mettere in serio pericolo la sicurezza di Roma. Resultato di questa guerra disastrosa, i cui particolari sono anche oggi così mal conosciuti (4), fu quello della concessione della cittadinanza, che con tanto accanimento si era prima negata. Così « il danno cagionato dalla ostinatezza fu riparato dalla codardia (5). » Questa concessione ebbe luogo gradatamente: si cominciò da prima coll'accordare la cittadinanza alle città federate che erano rimaste fedeli a Roma; una legge del console L. Giulio Cesare (*lex Iulia de civitate*

---

(1) LIVIO, XLI, 8 — ASCON. p. 67 — cf. CICERO, *de officiis*, III, 11, 47 — cf. PUCHTA, § 64, not. b.

(2) Cf. MOMMSEN, *Storia r.*, IV, cap. 7 (II, p. 205) — ZUMPT, Studia romana - *de propagatione civitatis romanae* - (Berlino 1869) p. 350, osserva che l'espulsione da Roma dei soci e dei latini che vi si erano fissati, fu una conseguenza, non un ordine di questa legge, come molti storici hanno erroneamente ritenuto. (V. DURUY, II. 532).

(3) FLOR., III, c. 18. « Sociale bellum vocetur licet, ut extenuemus invidiam: si verum tamen volumus, illud civile bellum fuit ».

(4) MADWIG, I, p. 28, osserva che eccettuate le notizie che troviamo in V. PATERCOLO e nell'*Epitome* di T. LIVIO, noi non abbiamo sulla origine e i resultati di questa guerra che le informazioni oscure e contradittorie di APPIANO, il quale confondendo frequentemente i *cives rustici* cogli alleati, e commettendo gravi errori sulle date, sui nomi delle persone, sulle leggi e sulle misure politiche, è stato causa di molti sbagli che si trovano anche negli storici moderni.

(5) MOMMSEN, *Storia r.*, vol. II, p. 219.

sociis danda 664-90) la concedeva ai latini e agli alleati che la volessero accettare (1). Subito dopo un'altra legge proposta dai tribuni M. Plauzio Silvano e C. Papirio Carbone (*lex Plautia Papiria* 665-89) estendeva la concessione a tutti gli abitanti liberi delle città federate, dimoranti in Italia, i quali ne facessero entro il termine di due mesi dichiarazione in Roma al pretore urbano (2).

Furono queste concessioni piene di politica abilità che assicurarono il trionfo di Roma. Così a poco a poco tutti gli abitanti dell'antica Italia, compresi i cispadani, entrarono nella cittadinanza romana (3); perchè anche i popoli che non avevano profittato delle concessioni precedenti, e mantenuta l'insurrezione finirono per sottomettersi, ultimi fra tutti gli Apuli, i Lucani e i Sanniti, ed ottennero anche essi la cittadinanza per SC. (4). Così a Roma succedeva l'Italia. « I tempi di Roma erano finiti quelli dell'Italia cominciavano (5). »

---

(1) CICERO p. *Balbo,* 8, 21 — A. GELLIO, IV, 4 — APPIAN., *B. C.,* I, 49 — WELL. PAT., II, 16 — cf. ZUMPT, *de Gallia rom. prov.* (Studia romana, p. 30 e seg.) — MADWIG, Op. e loc. cit. — WILLEMS, *D. P.,* p. 365 — MARQUARDT, *L'Amministrazione pubblica romana,* (I. trad. Solaini, 1887) p. 64 — RUDORFF, I, § 11, p. 31 — KARLOWA, I, 418 ecc.

(2) CICERO, p. *Archia,* 4, 7 — V. PATERC., II, 17 — APPIAN. *B. C.,* I, 53.

(3) Secondo alcuni autori gli abitanti della Gallia cispadana avrebbero avuta la cittadinanza per la legge del console P. Strabone (*lex Pompeïa,* 665-89): secondo altri invece l'avevano già colle leggi *Iulia* e *Plautia.* (Vedi questi autori in WILLEMS, *D. P.,* 366[1]) — Cf. PADELLETTI-COGLIOLO, p. 372.

La Gallia traspadana che per la *L. Pompeia* aveva avuto il diritto latino ebbe la cittadinanza solamente nel 705 | 49 da Cesare Cf. MOMMSEN, *Hermes* XVI. 35, — MARQUARDT, loc. cit.

(4) Nell'anno 667 | 87 LIV. *Epit.* 80 « Italicis populis a senatu civitas data est » ibid. 84 — Cf. MOMMSEN, *Storia r.*, vol. II, 227* e WILLEMS, *D. P.,* l. c.. *Le Senat.,* II, 685.

(5) DURUY, vol. II, p. 408.

22. Queste conseguenze della guerra sociale dovevano esercitare una grande influenza sui destini della repubblica imponendo una trasformazione sostanziale degli antichi ordinamenti. La città romana era divenuta un impero, e a questo occorreva una base capace di sostenerlo: bisognava riformare le antiche istituzioni che erano buone per un piccolo stato, e non per una nazione: bisognava rinunziare alle antiche idee di esclusivismo; modificare insomma il diritto pubblico ed il privato come la necessità delle cose imponeva. Ora se questo avvenne per il diritto privato in modo da rispondere alla necessità delle nuove condizioni sociali, non può dirsi che ugualmente avvenisse per la costituzione politica della repubblica.

La ragione della differenza non siamo noi in grado di determinare completamente, ma è certo che per quanto riguarda il diritto privato i cambiamenti imposti dallo allargarsi dello antico Stato, poterono compiersi facilmente in grazia della influenza già acquistata dallo *ius gentium* di fronte all'*ius civile*, del quale andava gradatamente a colmare le lacune e correggere i rigori: mentre ben diversa era la questione per quello che riguardava il diritto pubblico. Concessa la cittadinanza all'Italia bisognava bene che i nuovi cittadini ottenessero i diritti degli antichi, e partecipassero come loro direttamente al governo. Questa partecipazione diretta non era possibile, senza gravi inconvenienti, che in fatto poi si verificarono come appresso diremo; d'altro lato per evitarli non vi era altro mezzo che sostituire all'antica forma di governo, una forma rappresentativa; e questo, si dice, non era possibile perchè i sistemi rappresentativi erano ignorati dall'antichità (1). Lasciando di vedere quanto ciò sia vero, e se veramente gli antichi fossero così ignoranti del sistema rappresentativo, come i più credono,

(1) MADWIG, op. cit. *Introd.*, I, p. 4 — LAURENT, *Études sur l'histoire de l'humanité,* III, 185.

è certo che un ostacolo insormontabile ad ogni radicale cambiamento della costituzione stava nelle tradizioni che avevano fatta mantenere per oltre 5 secoli la costituzione primitiva malgrado l'aumento così grande del territorio e della popolazione dello Stato. Come e più che ogni altra repubblica dell'antichità, Roma nonostante il particolare carattere che era una conseguenza della originaria composizione del suo popolo, malgrado la conquista, era rimasta una città più che uno Stato (1); gli altri popoli da lei sottomessi dovevano restare sotto il suo imperio, ma non entrare a far parte della nazione (2).

È perciò che quando per necessità l'Italia fu ammessa nella cittadinanza, si presentì a Roma che questo fatto preparava la dissoluzione della repubblica, ed anzichè modificare la costituzione per adattarla alle nuove condizioni, si cercò ogni mezzo per impedire che i nuovi cittadini acquistassero un'influenza prevalente nei comizî. Si volle ad ogni costo mantenere al governo quella forza accentratrice ed unitaria, che doveva assicurare a Roma la supremazia su tutti i popoli dello Stato, e il primo tentativo per impedire che al governo della *urbs* si sostituisse l'Italia, fu quello di distribuire i *novi cives* in sole otto (o dieci) tribù (3). Era quel

---

(1) Cf. LAURENT, loc. cit. — MARQUARDT, op. cit. p. 68 — MOMMSEN, *Stor. rom.*, V, cap. 11: vol. III, 483.

(2) FUSTEL DE COULANGES (p. 441) dice a questo proposito: finchè durò la repubblica non venne in mente a nessuno che i romani e gli altri popoli potessero formare una medesima nazione ».

La idea di considerare la estensione della cittadinanza, come una base più larga dello Stato, è straniera a quest'epoca; n'ebbero forse un vago concetto i Gracchi e Druso: la intravide Scipione Africano, quando per la prima volta parlò dell'Italia ma nessuno ebbe il coraggio di pensare ad applicarla. Il suo concepimento si trova molto più tardi, negli scrittori dell'impero. V. DURUY, II, 408.

(3) VELL. PAT., II, 20 « .... itaque, cum ita civitas Italiae data esset, ut in octo tribus contribuerentur novi cives, ne potentia eorum

medesimo concetto politico che aveva fatto creare l'antica istituzione della *civitas sine suffragio*, ed aveva fatti relegare i *libertini* nelle sole quattro tribù urbane; e questo concetto era talmente radicato per inveterata tradizione nella coscienza dei romani, che tutti i partiti politici, quasi incoscientemente, malgrado le manifeste contradizioni, concorrevano a farlo trionfare (1).

---

et multitudo veterum civium dignitatem frangeret, plusque possent recepti in beneficium quam auctores beneficii, Cinna in omnibus tribubus eos se distributurum pollicitus est; quo nomine ingentem totius Italiae frequentiam in urbem acciverat..... »

Se queste otto tribù fossero comprese nelle 35 già esistenti, o tribù nuove aggiunte (APPIAN, *B. C.*, I, 49, 53) si è dubitato: ma è generale opinione che il numero delle 35 tribù non siasi mai oltrepassato; contro tale opinione osserva il MADWIG (I, § 2[10]) che se si fossero scelte otto delle antiche tribù simile misura avrebbe esasperato gli antichi cittadini di quelle tribù, la cui influenza sarebbesi così completamente annullata. Sulla divisione dei nuovi cittadini, in dieci nuove tribù cf. anche MOMMSEN, *Staatsr.*, III, p. 179, e not. ivi.

Il BELOCH (*der Italische Bund,* Leipzig 1880, p. 38 e s.) e KUBITSCHEK (*de romanorum tribuum origine ac propagatione,* Wien 1882, p. 64 e s.) nei loro recenti lavori hanno dimostrato che i socii rimasti fedeli a Roma furono divisi fra tutte le 31 tribù rustiche, mentre per gl'insorti italici si lasciò in vigore la clausola della L. Giulia che li ripartiva in 8 tribù rustiche (v. di BELOCH, anche *Riv. di Filologia*, vol. VII, anno 1879, p. 560). Contro questa opinione cf. MOMMSEN, *Staatsr.*, III, loc. cit. p. 180[4] — HERMES, cit. ivi.

(1) La contradizione nella quale cadevano i capi stessi del partito democratico, rileva bene MOMMSEN, il quale però le attribuisce una causa diversa. (*Storia rom.,* V, cap. 5, vol. III, p. 154). Dopo avere osservato che i capi della democrazia consentirono che fosse cassata la legge *Sulpicia* ripresentata da C. Manilio sull'uguaglianza politica dei liberti; che nel 689 furono cacciati dalla capitale con un plebiscito tutti i forestieri che non avevano nè il diritto di cittadinanza romana nè il latino, conclude: « si vede che la contradizione che conteneva in sè il sistema politico di Gracco, il quale teneva calcolo contemporaneamente degli sforzi degli esclusi per entrare nel numero dei privilegiati, e di quelli dei privilegiati pel mantenimento dei loro privilegi, era passata in eredità anche ai suoi successori. »

Naturalmente di questa assegnazione menarono rumore gli Italici, le cui ragioni furono per spirito di parte, favorite da Sulpicio e da Cinna; e la limitazione non potè aver lunga durata perchè pochi anni dopo i nuovi cittadini erano ripartiti in tutte le tribù (1).

Insiem colle pretese degli italici sorgevano nuovamente quelle dei libertini, il cui numero erasi straordinariamente accresciuto per l'aumento delle turbe servili, e per le frequenti manomissioni. Anch'essi, relegati insieme alle classi più bisognose nelle tribù urbane, trovarono appoggio nel partito dell'opposizione, e varie leggi furono proposte per aprir loro l'accesso alle tribù rustiche. Non vi riuscirono mai completamente (2), ma la loro condizione fu assai migliorata politicamente e ai tempi di Cicerone il caso della loro inscrizione nelle tribù rustiche consideravasi come un grave pericolo per la repubblica (3).

Il popolo romano era così completamente trasformato, e Roma stessa principalmente la cui popolazione era costituita nella massima parte dai liberti, dai nuovi cittadini che non trovando in patria i mezzi per vivere vi accorrevano in massa dai più lontani paesi, e dagli stranieri che la grande capitale attirava, aveva perduto l'antico carattere cittadino per assumerne uno cosmopolita.

---

(1) Liv., *Epit.*, 86.

(2) Sulla origine di quest'antica restrizione e sulle epoche nelle quali i libertini riuscirono ad entrare nelle tribù rustiche non si hanno notizie molto sicure. Per le disposizioni anteriori alla legge *Sulpicia* vedi Willems, *D. P.*, p. 122 e gli aut. cit. ivi — Padelletti-Cogliolo, p. 61 — Lange, II, 294 e seg. — Sul progetto di Sulpicio [666/88] e di Cinna, che fu probabilmente approvato con un sc. e sulle leggi *Papiria* [670/84] e *Manilia* del 667/87, cf. Mommsen, *Die rom. trib.*, p. 169 e seg.; *Staatsr.*, III, 439; *Storia rom.*, IV, cap. 9. Madwig, I, cap. 2, § 21, p. 219 e seg. — Landucci, p. 280 e seg. — Rudorff, I, § 11 — Lange, II, 294 e seg.

(3) Cicer., *De orat.*, I, 9, 38.

Quest'accozzaglia di malcontenti, di proletarii, di facinorosi, questa turba prima straniera che invadeva le assemblee della città, e voleva vivere sul diritto di voto diveniva un'arme pericolosa in mano degli ambiziosi e degli avventurieri; essa mentre contribuiva da un lato ad esautorare il Senato a vantaggio dei capi del partito democratico, rendeva dall'altro sempre più difficile il governo per comizii, e minacciava di mandar così in rovina le antiche istituzioni.

23. E a questa rovina andava precipitosamente incontro Roma, ove « col governo del terrore — instaurato da Cinna — era entrata la tirannide (1) », quando a combattere il governo rivoluzionario, e a ristabilire la costituzione repubblicana si accinse Silla.

Schiacciata la rivoluzione egli comprese che non era ormai possibile ritogliere ai nuovi cittadini le concessioni fatte (2): cercò quindi con ogni mezzo di diminuirne l'importanza, esautorando i comizii a vantaggio del Senato. Il suo scopo era quello di ristabilire il reggimento oligarchico, il solo che egli riteneva possibile per assicurare la salvezza di Roma, ed a tale oggetto si fece conferire la dittatura « *legibus scribundis et reipublicae costituendae causa* » e con essa i poteri più ampi che mai dittatore avesse avuti (3). Di

(1) Mommsen, *Storia rom.*, vol. II, p. 290.

(2) Liv., *Epit.*, 86. « Sulla cum italicis populis, ne timeretur ab iis velut erepturus civitatem et suffragii ius nuper datum, foedus percussit. » È ben vero che ad alcune città italiche fu tolto poi da Silla colla *L. Cornelia de civitate* [673/81] il diritto di città (Cic., *pro dom.*, 30, 79 — Appian., I, 100 — Mommsen, *Storia rom.*, IV, c. 10, vol. II, p. 317 e seg. — Madwig, cap. I, § 2, vol. I, p. 30 — Karlowa, p. 309 — Marquardt, p. 65). Però noi troviamo che ben presto la concessione fu estesa a tutta l'Italia perchè « Cicerone a partire dalle Verrine in tutti i suoi scritti parla dell'Italia intiera, come avente il diritto di città completo e di tutti gli italici come repartiti nelle 35 tribù » (v. Madwig, l. c.).

(3) Cicer., *in Rullum*, III, 2, 5 « omnium legum iniquissimam dissimillimamque legis esse arbitror eam quam L. Flaccus interrex de Sulla tulit, ut omnia quaecumque ille fecisset, essent rata. »

questa costituzione il cui concetto fondamentale, come il pensiero del feroce dittatore che la ideò, fu così variamente giudicato, non dobbiamo qui occuparci. Certamente « la posterità non ha saputo apprezzare giustamente nè Silla, nè la sua opera di riorganizzazione... (1) »; forse dice vero Montesquieu, quando afferma che era scopo di Silla trascinare violentemente i romani alla libertà, come Augusto li condusse dolcemente alla servitù.

Quello che è certo e importante per noi si è che per Silla la salvezza della repubblica non era possibile senza rialzare ed estendere il potere del Senato, ed indebolire quello dei tribuni (2). Era il potere del Senato che il partito democratico aveva cercato di abbattere: fu il potere del Senato che ei cercò di restaurare sopra ancor più solide basi. E perciò sua cura principale fu quella di completarlo, colmando i vuoti delle guerre civili, aumentando il numero dei senatori, ed estendendone gli antichi poteri. La riforma di Silla non ebbe solo per resultato di restituire al Senato l'antica influenza legislativa col ristabilimento della *patrum auctoritas*, e quindi coll'obbligo imposto ai tribuni di sottoporre all'approvazione del Senato ogni progetto di legge (3) ma gli assicurò quel potere legislativo indipendente che prima non aveva potuto in modo aperto esercitare.

Questo concetto che siamo venuti esponendo, ci sembra che trovi conferma nelle profonde osservazioni del Mommsen, il quale pur ritenendo fermamente l'antica idea — anche oggi più ampiamente esplicata (4) — che il Senato romano ebbe solamente per opera di Silla il diritto legislativo del quale

---

(1) Mommsen, *Storia rom.*, IV, cap. 10; vol. II, p. 341.

(2) Cf. Tacito, *Ann.*, III, 27.

(3) Cf. Willems, *Le Senat.*, II, 104. L'autore osserva come sia un errore quello in cui è caduto l'epitomator di T. Livio (89) quando dice che Silla tolse ai tribuni *omne ius legum ferendarum*.

(4) *Staatsr.* III, 1230 e seg.

il dittatore ardì spogliare i comizi, osserva che tale riforma altro non fece che mettere d'accordo la parola collo spirito della costituzione. « La legislazione romana, dice l'illustre A. (1), in cui ogni console, ogni tribuno, ogni pretore, aveva il diritto di proporre alla borghesia qualsivoglia misura, e di procedere senza dibattimenti alla votazione, sin da principio difettosa, lo era maggiormente divenuta per la crescente nullità dei comizi; essa fu solo tollerata perchè il Senato aveva rivendicato di fatto il diritto di prima discussione e col mezzo della intercessione politica o religiosa sapeva regolarmente soffocare una proposta presentata per essere messa ai voti senza prima essere stata sottoposta alla suaccennata discussione. La rivoluzione aveva tolto questi freni, talchè adesso le conseguenze di quell'assurdo sistema, cominciavano a farsi palesi, potendo ogni temerario mascalzone rovesciare lo Stato in modo formalmente legale.

Qual cosa in siffatte circostanze più naturale più necessaria, nel vero senso più conservativa che *riconoscere ora formalmente e senza restrizioni il diritto legislativo del Senato esercitato fino allora con raggiri?* »

Ponendo queste giuste osservazioni dell'illustre A. sulla riforma legislativa di Silla in relazione coi resultati della guerra sociale, e specialmente colla estensione della *civitas* all'Italia, ci sembra poterne trarre nuovo e sicuro argomento sulle cause della decadenza dei comizi, e del nascente potere legislativo del Senato. Silla non fu un novatore ma un restauratore della vecchia costituzione politica: e secondo noi non è soltanto per opera di lui che in quest'epoca si aumenta il potere legislativo del Senato: nè avviene per caso che quest'aumento coincide colla estensione della cittadinanza romana. Era una necessità concentrare nel Senato ogni supremo potere, dal momento che non si pensava a

(1) MOMMSEN, *Storia rom.*, IV, cap. 7, vol. II, p. 239.

trovare un modo di riforma della costituzione repubblicana, che rendesse possibile il governo col concorso di tutti i nuovi cittadini.

È ben vero che la costituzione di Silla non ebbe, nè poteva avere (1) lunga durata: e il partito popolare al quale davano forza tutti coloro che avversavano l'oligarchia dette ben presto opera a distruggere l'edifizio che il dittatore aveva lasciato incompiuto, e a ristabilire il potere dei tribuni.

Però per quanto tutto questo conducesse all'abbassamento della supremazia del Senato, l'opera di Silla non fu distrutta senza che ne rimanessero tracce. E basta por mente alla facoltà di *derogare* e di *dispensare* dalle leggi, che il Senato continua ad esercitare anche nelle epoche successive (2), perchè rimanga certo il potere legislativo che ormai si era attribuito (3).

24. Ammesso questo può sembrare strano che di SCC. legislativi a datare da quest'epoca non si abbia un numero molto maggiore. Ma tralasciando le osservazioni generali già fatte nel cap. precedente a proposito di questo scarso numero, basta pensare alle condizioni politiche degli ultimi tempi della repubblica per non farsene meraviglia. Ormai alle lotte politiche erano succedute le personali: la dittatura quasi continua si opponeva all'esercizio degli organi costituzionali, e quando Cesare sbarazzatosi alla fine dei più

---

(1) Questa difficoltà, avverte bene il Madwig (Op. cit. cap. VI; vol. II, p. 251), il quale dopo avere osservato come dopo la guerra sociale e l'estensione del diritto di città a tutti gli italici la incompatibilità della costituzione repubblicana con la grandezza dello Stato, era evidente e che per mantenerla si rendeva necessaria una radicale trasformazione per la quale non si aveva nè modello, nè analogia, nè esperienza, aggiunge che la restaurazione di Silla non era che un tentativo di ristabilire il regime aristocratico, mentre egli non aveva cercato nè trovato il modo *di dar realmente un posto ai cittadini nuovi nella organizzazione dello Stato.*

(2) V. sopra II, § 14.

(3) Cf. Mommsen, *Staatsrecht,* III, 1230.

feroci compagni e avversarii ebbe la dittatura *reipublicae constituendae causa*, non si poteva in realtà parlare più di poteri del popolo o del Senato. « La storia del Senato romano sotto la dittatura di Cesare, dice il Willems (1), si riassume nella storia dei SCC. che riunirono successivamente nelle mani di lui tutte le attribuzioni più importanti del governo, ed una serie di onori fino all'apoteosi. » Com'è possibile parlare d'indipendenza del Senato quando tutta la sua attività è consacrata a ricercare nuove adulazioni, nuovi onori, attributi più gloriosi da aggiungere al nome del dittatore per magnificarne la potenza? quando questo nome è mischiato a tutte le preghiere, dato ai mesi dell'anno, impresso sulle monete, onorato come la divinità, invocato nei giuramenti ufficiali? I SCC. di questo periodo sono la espressione della più raffinata e abbietta cortigianeria, della più sfrontata adulazione. Il Senato giunge fino al punto « di convalidare anticipatamente tutti gli atti futuri del dittatore, ed imporre ai magistrati l'obbligo entrando in carica di prestar giuramento in *acta Caesaris*. (2) »

Nondimeno se al Senato come al popolo mancava l'indipendenza, non è da credere che SCC. importanti, non debbano essersi promulgati in questo periodo. Quello che è difficile è il ricercarne le traccie, perchè molte volte erano seguiti da leggi o plebisciti, ed in tanta confusione non era facile stabilire i limiti dei rispettivi poteri del Senato e del popolo, che la dittatura aveva fatto sparire.

E nei rari momenti nei quali il Senato può sottrarsi al giogo dell'autocrazia noi lo vediamo recuperare di un tratto tutta quella indipendenza della quale aveva prima goduto. È così che nel breve periodo che segue la morte di Cesare, prima del consolato di Ottaviano « il Senato si attribuisce

---

(1) *Le Senat.*, II, p. 733. Su tutti i scc. di questa serie vedi ivi e pag. seg.
(2) WILLEMS, l. c. p. 737.

poteri superiori a quelli che gli erano stati riconosciuti dalle istituzioni repubblicane e viene ad esercitare « in *materia legislativa ed elettorale,* una libertà d'azione della quale aveva appena goduto nelle epoche della sua più grande potenza (1) ».

L'ultimo triumvirato sopraggiunge a sospendere i poteri del Senato e del popolo. Era l'ultima fase di quel periodo, repubblicano soltanto di nome, dal quale doveva uscire il principato di Augusto.

25. Era naturale che Augusto riorganizzando il Senato dal quale ripeteva la parte più importante dei proprii poteri, tendesse ad aumentarne la potenza, e che perciò il Senato andasse acquistando in materia legislativa una indipendenza più grande di quella che erasi attribuita in certe epoche della repubblica. D'altro canto era allora meno che prima possibile che Roma, aumentando sempre più la grandezza dello Stato, potesse continuare un governo diretto per mezzo dei comizi. Il numero dei cittadini era straordinariamente accresciuto per le concessioni di Cesare; ed il fondersi di tanti elementi prima diversi in un popolo solo aveva finito per togliere ai comizi l'importanza, e per distruggere il caratteristico spirito cittadino. I nuovi cittadini rimanevano come estranei in quelle assemblee che avevano fin'allora vissuto della sola popolazione di Roma, e nelle quali si consideravano come intrusi.

Augusto non ebbe certo in mente di abbattere questi avanzi dell'influenza popolare; anzi egli che all'opposto di Silla accarezzava il popolo rese, almeno in apparenza, ai comizii poteri assai più grandi di quelli che avevano negli ultimi tempi della repubblica. Ma il popolo romano aveva da un pezzo cambiato natura, e le turbe che nella capitale del mondo ne portavano il nome, non pensavano nè avevano interesse a rivendicare il diritto di legislazione, quasi segno

(1) Willems, l. c. p. 752-57.

dell'antica libertà. Già al tempo di Cesare più di 300,000 cittadini vivevano a spese dello Stato, cioè mendicavano (1).

Di fronte al popolo romano così denaturato e avvilito rimaneva ancor nel prestigio dell'antica tradizionale potenza il Senato, il quale pure avendo perduto quel carattere indipendente che non era più compatibile colla istituzione dell'impero, rappresentava accanto al principe la suprema potestà dello Stato. Era il corpo supremo che aveva in sè tutti gli elementi per sostituirsi al popolo romano e per ereditarne i poteri; tanto più che essendo ancora la dignità senatoriale una conseguenza delle elezioni alle magistrature; finchè queste rimangono ai comizii, il Senato può dirsi, sia pure indirettamente, eletto dal popolo. Infatti il Senato romano mantiene ancora quell'antico carattere nazionale, che resta nella coscienza pubblica come rimangono le forme e i nomi delle istituzioni repubblicane. Esso malgrado quella decomposizione di ogni antica nazionalità, che è caratteristica in quest'epoca, rappresenta ancora Roma e l'Italia, che da lungo tempo è divenuta terra romana (2). L'antico spirito cittadino è sopravvissuto alla mescolanza delle razze, e ancor quando il diritto di cittadinanza, si è esteso a gran parte delle provincie si considera come un'onta l'ammissione di provinciali in Senato (3). Roma divenuta un grande

---

(1) SVETON. *Caesar* 41.

(2) Cf. MOMMSEN, *Storia rom.* vol. II, 384.

(3) Questo carattere nazionale ed eminentemente cittadino del Senato si conserva lungamente, e anche sotto l'impero. Quando Silla e Cesare v'introdussero persone poco degne o che avevano appena ricevuto il diritto di cittadinanza, queste nomine si considerarono come arbitrarie e scandalose (SVETONIO, *Cesar.*, 76, 80) ed Augusto volle che fosse subito compiuta una severa revisione delle liste senatorie, epurandole di questi indegni elementi (SVETON., *August.* 35 — DIO CASS. LII, 42, LIV, 13-14).

Nel primo periodo dell'impero i nuovi cittadini delle provincie non erano reputati degni di entrare in Senato, e si lagnavano di que-

impero non potendo governar più il mondo con tutti i suoi cittadini riuniti nei comizii, lo governa per mezzo « di questa paria composta quasi esclusivamente dei primi cittadini d'Italia (1). »

È dunque naturale che col Senato l'imperatore divida ogni supremo potere; divisione più apparente che reale, perchè in realtà tutto assorbe il potere imperiale, e la trasformazione dello Stato in una monarchia assoluta va inevitabilmente compiendosi.

Noi vediamo così come il Senato fin dal principio dell'impero si trovi naturalmente ad esercitare senza ostacoli quel potere legislativo che già aveva cominciato ad attribuirsi nell'ultimo periodo della repubblica, sia col derogare o abrogare la legge, sia e più particolarmente introducendo norme legislative coi suoi decreti: potere che era una conseguenza della trasformazione subita dal popolo romano dopo l'estensione della cittadinanza all'Italia, e l'annessione delle provincie, e che soltanto le guerre civili, e la prepotenza dei dittatori gli avevano impedito di esercitare prima pienamente e liberamente.

Sotto Tiberio la sostituzione del Senato ai comizii legislativi era già compiuta di fatto se non di diritto, e si andava preparando l'epoca in cui l'impero troverebbe modo « di sbarazzarsi anche da questa reminiscenza repubblicana, divenuta ormai un'anomalia, sotto il regime quasi assoluto del principe (2). »

---

sta differenza fra essi e i cittadini italici (cf. TACITO, *Ann.*, XI, 23, 24, 25) ed allorquando Claudio vi ammise i Galli se ne fece grande scalpore.

Un' impronta di questo carattere nazionale del Senato romano può anche ritrovarsi nelle disposizioni prese da Traiano e da Marco-Aurelio, le quali obbligavano i senatori non italici, ad impiegare una terza, o una quarta parte del loro patrimonio nell' acquisto di proprietà fondiarie in Italia. (PLIN., *Ep.*, VI, 19. — CAPITOL., *M. Aurel.*, 11).

(1) RUDORFF, I, § 45.

(2) RUDORFF, l. c., p. 108.

IV.

Come la spiegazione di Pomponio si concili colle origini e lo sviluppo del potere legislativo del senato.

26. Suo riferirsi alle origini di fatto di questo potere — 27. Le epoche dell'aumento dei cittadini secondo le cifre del censo — 28. Difficoltà della convocazione dei comizi — 29. Connessione di questa causa con le ragioni politiche della loro decadenza — 30. Conclusione.

26. Dopo aver così veduto come ed in quali circostanze il Senato romano abbia incominciato ad esercitare direttamente il potere legislativo, e come questo siasi poi andato più ampiamente svolgendo, ci sembra facile concludere che la spiegazione di Pomponio non è inconciliabile con questo storico processo, e molto meno ridicola o inammissibile come i più hanno trovato.

Anzitutto Pomponio è indubbiamente nel vero quando afferma che il senato, incominciò da sè ad interporre la sua autorità facendo leggi in luogo dei comizî. Questo abbiamo già osservato sopra, ed è certo che si cercherebbe invano una legge la quale accordi al senato il potere legislativo. A questo proposito anzi è degno di nota il modo col quale Pomponio esprime il suo concetto (1) — che egli certamente attinge a più antica fonte — ed il cambiamento che la sua frase ha subito nelle Istituzioni giustinianee. « *Necessitas ipsa curam reipublicae ad senatum deduxit: ita coepit senatus se interponere...* » egli dice, alludendo apertamente alle origini di fatto del potere legislativo del senato. I compilatori delle Istituzioni

(1) Sull'autenticità del passo di Pomponio ci sembra, come fu osservato in principio, che non vi sia ragione di dubitare. Non pare molto applicabile a questo § nemmeno la congettura — in tesi generale assai accettabile — dello Jörs *Römische Rechtswissenschaft zur Zeit der Republik*, Berlin 1888) il quale ritiene che il testo di Pomponio sia stato, nella maggior parte dei casi, compendiato, più che interpolato nella compilazione giustinianea pag. 11 e seg.).

riproducendo la spiegazione di Pomponio non hanno creduto conveniente servirsi delle sue parole, ed accettare quel concetto nella sua integrità; e per dare un' apparenza più legittima alla sostituzione del senato ai comizî hanno detto « ... *aequum visum est senatum vice populi consuli* » lasciando così quasi supporre che essa sia stata legalmente sancita.

27. La causa di questa sostituzione starebbe secondo Pomponio nell'aumento considerevole del numero dei cittadini. Ora, che le prime più sicure tracce del potere legislativo direttamente preso ad esercitare dal senato, si trovino appunto nell'epoca successiva alla estensione della *civitas romana* ai popoli italici fu già osservato. Le cifre del censo prima e dopo quest'epoca ci somministrano un dato importante. Infatti fino quasi alla fine del V secolo il numero dei cittadini non raggiunge mai i 300000 (1): e in questo primo periodo di SCC. legislativi non si ha ricordo; nel secolo successivo le cifre massime del censo danno un numero di poco superiore (2). Il primo censimento dopo la guerra sociale da 463,000 cittadini; quello del 684/70 un numero quasi doppio (910000). — Le cause che possono spiegare queste differenze si desumono dalle vicende sopra accennate; nel 668/86 le concessioni della cittadinanza erano state fatte in termini assai limitati e molti di coloro cui erasi

(1) Cf. a questo proposito l'opera del ch. prof. Beloch (*Die Bevölkerung der griechisch-römischen Welt,* Leipzig 1886) cap. VIII, § 5.

(2) Solamente il censimento dell'anno 629/125 dà 394,736 cittadini, e questa cifra rimane costante anche nel censimento del 639/115. Il Beloch (l. c. p. 351) trova inesplicabile questo aumento di 76000 cittadini, in pochissimi anni, perchè il censimento precedente del 623/131, aveva dato 318,823 capi, e ritiene inverosimile che possa spiegarsi come vuole Lange, (*Röm. Alterth.*, III, p. 27) con delle concessioni in gran massa della *civitas* in questo periodo. Il Mommsen (*Storia rom.,* IV, cap. 3; II, p. 93) attribuisce questo aumento alla suddivisione delle terre pubbliche fatta a pro dei cittadini romani al seguito della legge agraria di T. Gracco.

esteso il benefizio non ne avevano profittato, sia per proposito, sia perchè era lungo e disagioso il viaggio a Roma per farsi registrare nel censo; altri ne erano stati esclusi; oltredichè come osserva anche Mommsen (1), quel censimento sarà riuscito così basso perchè fatto durante la crisi della rivoluzione. È solamente dopo quest' epoca, e quindi dopo il censimento del 684/70 che possono apprezzarsi i resultati della estensione della *civitas* all'Italia di qua dal Po.

Ma questo aumento è ancor poca cosa di fronte a quello che va compiendosi negli ultimi anni della repubblica, quando con Cesare anche i transpadani hanno ottenuta la cittadinanza; e per le frequenti concessioni (2) fatte poi fino al sorgere dell'impero. Il primo censimento fatto da Augusto da 4,063,000 cittadini: il numero aumenta costantemente sotto il suo impero e la cifra dell' ultimo censo di questo imperatore raggiunge quasi i cinque milioni (3).

Tutto questo aumento si compie in un'epoca nella quale a cagione delle guerre civili, delle emigrazioni, della crisi economica, la popolazione in Italia era grandemente diminuita (4). Ma se abbiamo riguardo alle concessioni della

(1) *Stor. rom.* vol. II, p. 204.

(2) Cesare aveva concessa la cittadinanza a paesi intieri, come a Cadice e ad altre città della Spagna (Dio. Cass. XLI, 24; XLIII, 39. Vedi Madwig, Op. cit. I, cap. 1, p. 34). Moltissime concessioni furono fatte per sua raccomandazione dopo la di lui morte (Cicero, *Philip.* I, 10, 24) *nationibus et provinciis universis.*

(3) Il Beloch però trova straordinario anche questo aumento (p. 374) che non può secondo lui spiegarsi se non ammettendo che sotto l'impero *civium capita* debba comprendere anche le donne e i fanciulli. Questa ipotesi, della quale mancano prove certe, egli difende con molti argomenti che non abbiamo la pretesa di confutare qui; tanto più che anche ridotta la cifra dei capaci di suffragio, come il prof. Beloch vorrebbe, l'aumento del numero dei votanti rimarrebbe sempre tale da giustificare pienamente gli ostacoli e le difficoltà delle quali parliamo.

(4) Cf. Mommsen, *Storia rom.,* V, cap. XI; vol. III, p. 489.

civitas fatte in questo periodo, non è un paradosso lo affermare che mentre la popolazione scemava, aumentava in modo considerevole il numero dei cittadini. Ecco come Pomponio può malgrado ciò parlare di un aumento tanto grande del popolo romano da render difficile la riunione dei comizî. Constatando questo fatto egli non si riferisce, nè può riferirsi ad un'epoca precisamente determinata ma a tutto quel periodo di estensione della cittadinanza che dalla guerra sociale va sempre più aumentando fino al sorgere dell'impero. È fino dal principio di questo periodo che il senato incomincia in casi di necessità a far leggi *(coepit se interponere)*, e solo quando il movimento è compiuto, la sostituzione del suo potere a quello dei comizi diviene completa.

28. Anche ammesso questo incontestabile aumento del numero dei cittadini, può tuttavia trovarsi poco naturale che esso costituisse un ostacolo così grave alla riunione dei comizi da renderla in progresso di tempo impossibile.

Certamente non è questa sola difficoltà materiale cui Pomponio accenna, che produsse la decadenza dei comizî; ma che essa costituisse un ostacolo serio alla loro riunione non può negarsi poichè è una verità già riconosciuta anche prima che l'affermasse Rousseau (1) « che un governo democratico, nel quale tutto il popolo possa prender parte alla formazione della legge esige per prima condizione uno Stato così piccolo che tutti i cittadini possano facilmente riunirsi e conoscersi.

Questo sistema che fu possibile a Roma quando tutti i cittadini si raccoglievano in un territorio che si estendeva a poche miglia dalla città, incontrò gli ostacoli più gravi quando tutti gli abitatori d'Italia ebbero accesso ai comizi, ed è facile perciò dimostrare che le difficoltà della loro riunione non sono nè una bizzarria di Pomponio, nè un errore dei tempi suoi.

---

(1) *Cont. social*, III, cap. 4. — Cf. MADWIG, Op. cit. Introd. I, § 4.

Egli colle parole « *deinde quia difficile plebs convenire coepit, populus certe multo difficilius* » evidentemente si riferisce ai *concilia plebis*, e ai *comitia centuriata*. Quanto a questi ultimi è noto quanto più complesse fossero le operazioni del voto; la repartizione del popolo in classi e centurie, l'ordine successivo nel quale le *centurie* di ciascuna classe erano chiamate a votare, fino a che non si fosse ottenuta la maggioranza, richiedevano un tempo considerevole e presentavano le più grandi difficoltà (1). Ed è assai probabilmente a queste difficoltà più che alla antica differenza fra popolo e plebe, che Pomponio allude quando constata il fatto che era molto più difficile la convocazione dei comizi centuriati di quella dei plebei.

Questi comizi avevano però già da tempo perduta importanza e negli ultimi secoli della repubblica si può dire che specialmente in materia legislativa ogni potere era passato ai tributi.

Le difficoltà della riunione però non erano minori nei comizi della plebe, sebbene le forme e l'ordine della votazione fossero più semplici, giacchè le tribù votavano insieme e in ciascuna si votava per teste *(viritim)* e non vi erano distinzioni di classe o di censo (2). Il *forum* luogo ordinario

---

(1) Qualche volta vi si doveva impiegare la giornata intiera. In queste assemblee si richiedevano almeno quattro votazioni successive per poter raggiungere la maggioranza assoluta, e quando i voti erano divisi, si poteva arrivare anche fino a sette. — Cf. MOMMSEN, *Staatsr.*, III, 417, e vedi ivi tutti i particolari sulle numerose formalità che accompagnavano le operazioni della votazione. Quando Cicerone (*Ad fam.*, VII, 30, 1) dice che vi si impiegarono 5 ore si riferisce alla dittatura di Cesare, e quindi ad un caso nel quale non essendovi opposizione si deve essere impiegato il minor tempo possibile.

(2) CICERO, *De legibus*, III, 19, 44 « descriptus enim populus censu, ordinibus, aetatibus plus adhibet ad suffragium consilii, quam fuse in tribus convocatus. »

della loro riunione era divenuto angusto già innanzi la estensione della cittadinanza a tutta l'Italia; e troviamo spesso deplorato questo inconveniente (1). Infatti ci racconta Plutarco che per la elezione al tribunato di Caio Gracco « tanta moltitudine era venuta di tutta Italia in Roma che le case e i tetti mancavan loro ed il comizio non poteva capir tanta turba, di maniera che i suffragi si davano dai padiglioni e dai tetti (2). » Per la votazione delle leggi di Druso tanta era l'affluenza in Roma che la città sembrava assediata; per quella delle leggi Gabinie era così spessa la folla nel foro, che fino i tetti degli edifici da dove si poteva vedere la tribuna dell'oratore erano coperti di gente (3). Ora se questo poteva avvenire quando il numero dei cittadini era assai limitato è facile immaginare quanto maggiore doveva essere l'affluenza quando tutta l'Italia ebbe la cittadinanza romana (4). Coll'affluenza aumentano natu-

---

(1) Fu per questa ragione che negli ultimi tempi della repubblica, anche queste assemblee, almeno per le elezioni, si tennero al campo di Marte (Cicero, *Ad Att.*, I, 1, 1, IV, 16, 14; *Ad fam.*, VII, 30, e gli altri passi cit. da Mommsen, *Staatsrecht,* III, 382) dove Cesare aveva fatto costruire delle splendide *septae* marmoree, invece delle antiche divisioni che servivano per le tribù. (Cicero, *Ad Att.*, IV, 16, cit.). Fu questo edifizio (saepta Iulia) che compiuto ed abbellito sotto l'impero da Agrippa, quando i comizî erano già decaduti, si adoperò per gli spettacoli pubblici e per le allocuzioni degl'Imperatori. — Cf. Mommsen, loc. cit. — Madwig, I, 275[11].

(2) Plutarch., *C. Gracchus,* 3.

(3) Mommsen, *Storia rom.*, vol. III, 105 e ibid. 107.

(4) Se le riunioni dei comizî erano ancora possibili ciò avveniva perchè i cittadini di lontani paesi i quali dovevano fare un lungo viaggio non accorrevano alle assemblee quando non ve li spingesse un grande interesse personale. Ciò accadeva specialmente per la votazione delle leggi. (Cf. Walter, § 96 — Marquardt, p. 68 — Madwig, I, p. 31). La cosa non va però esagerata fino al punto di dire che i comizî erano di regola deserti: e non è un caso eccezionale quello della gran folla venuta d'ogni parte d'Italia per votare la legge del ritorno di Cicerone (Cicer. *p. Sextio* 11, 26 — *in Pisonem*

ralmente i disordini; le corruzioni, le brighe, i tumulti e le violenze accompagnano le riunioni dei comizi; la plebaglia della città, sempre sul luogo converte il diritto di voto in un mestiere; il broglio diviene una professione regolarmente organizzata, che le leggi quanto più numerose, tanto più sono impotenti a reprimere. Si comprende come le operazioni della votazione presentassero difficoltà sempre maggiori, e le misure così frequentemente prese per ottenere una maggior regolarità e proteggere la libertà del voto valgono a dimostrarlo (1).

Quest' ultimo periodo della repubblica è quello che va tristamente celebre per le violenze, i tumulti, gli scandali che turbano i comizi. I maggiori disordini si manifestano fin dall'epoca delle prime concessioni della cittadinanza.

Durante la rivoluzione di Silla i neo-cittadini accorrono in massa alla capitale, per rinforzare il partito di Cinna e si presentano il giorno della votazione armati nel foro come ad una battaglia; » giammai — dice Mommsen (2) — si era veduto come in questo giorno, che fu detto il giorno di Ottavio, il foro inondato di sangue: il numero dei cadaveri vuolsi giunto a 10000 ». La *rogatio Caecilia* per richiamare Pompeo dall'Asia diè luogo alle più grandi violenze e ad una lotta sanguinosa fra i partigiani di Metello e quelli del

15, 34 — *post reditum* 10, 25 etc.). Anche in Roma del resto dopo le concessioni così estese della cittadinanza « il buon seme latino era soffocato dalla popolazione avventizia che vi traea d'ogni parte. » PADELLETTI-COGLIOLO, p. 363.

(1) Si arrivò fino al punto che una legge di Mario ordinò che fossero ristretti i *pontes* per i quali si aveva accesso nei luoghi del voto, affinchè fosse impedito di fermarvisi per esercitare pressioni sui votanti. — CICERO, *De leg.*, III, 17, 38. « pontes etiam lex Maria fecit angustos. » — *Ad Att.*, I, 14, 5, « operae Clodianae pontes occuparant, tabellae ministrabantur ita, ut nulla daretur uti rogas. » PLUTARCH., *Marius*, 4; cf. MADWIG, I, 275; MOMMSEN, *Staatsr.*, III, 401.[s]

(2) *Storia rom.*, vol. II, p. 282.

Senato (1); lo stesso avvenne per la votazione della *L. Manilia* (2): la lotta per le elezioni al consolato fra Cicerone e Catilina fu più una battaglia che una elezione (3); nella votazione della L. agraria di Cesare, i veterani di Pompeo, in numero formidabile occupano il foro nel giorno della votazione (4). Scene continue di violenze e di sangue turbano i comizi durante la lotta fra Cesare e Pompeo: vi si combatte a colpi di pietre, e prezzolati vi portano il terrore e la strage i *gladiatores* e i *bestiarii* (5).

Questo è nulla di fronte agli scandali dell'anno 701/53 nel quale avvennero tali disordini, e violenze tanto inaudite, che i comizi non ebbero luogo, e le elezioni furono protratte di un anno (6). Se fosse necessario, potremmo portare infiniti altri esempi, i quali dimostrano come a quest'epoca il convocare i comizi presentasse le più grandi difficoltà; ed è facile supporre come in tali circostanze fosse impossibile assicurare la regolarità delle votazioni. Il popolo romano non esisteva più: la più vile gentaglia dominava nei comizi (7) dove i servi avevan preso il posto dei padroni: « quelli che in gran numero — dice Mommsen (8) — intervenivano alle pubbliche assemblee e si facevano i più clamorosi gridatori erano i greci e i giudei, i liberti e gli schiavi; persino quando trattavasi di venire alla votazione i cittadini autorizzati dalla legge a dare il voto erano sovente in scarsissimo numero. » A questo proposito si legge in una lettera di quei tempi « non anderà guari che vedremo i nostri servi votare la legge sulla tassa di manomissione. »

(1) Svet., *Caesar*, 16.

(2) Ascon. p. 46.

(3) Mommsen, *Storia rom.*, l. c.

(4) Ibid. III. 193.

(5) Cicero, *Phil.*, I, 9; *in Vatin.*, 17, 40; *ad quirites*, 6, 14; *pro Sextio*, 37, 79 — Cf. Madwig, op. cit., I, p. 293.

(6) Mommsen, *Storia rom.*, vol. III, 288, 308.

(7) Cicero, *pro Milon.*, 9, 25 e seg. e 12, 33.

(8) *Stor. rom.*, vol. III, p. 281.

29. Ora è manifestamente ai tumulti e ai disordini di quest'epoca che si riferisce Pomponio. Noi non vogliamo dedurre da tutto questo che le cause della decadenza dei comizi derivassero esclusivamente dall'aumentato numero dei cittadini; ciò fu l'effetto di ben note circostanze politiche che a nessuno è lecito ignorare; ma è certo che queste sono in gran parte il resultato del sostanziale cambiamento del popolo romano: cambiamento in gran parte prodotto anche dalle concessioni così estese della *civitas.*

Ci basta constatare questo fatto per mostrare come Pomponio sia nel vero quando dà della cosa quella spiegazione in apparenza più materiale che politica, e che è forse la sola che egli, ai suoi tempi, si trovava in grado di apprezzare. Certamente non può negarsi che i primi imperatori, abbiano avuto una gran parte nella sostituzione del Senato ai comizi; ma non devesi esagerare la cosa fino al punto di attribuire questa riforma esclusivamente alla politica di Augusto e di Tiberio, e dire che essi l'abbiano compiuta per esautorare i comizi, e togliere il pericolo di una opposizione repubblicana che contrastasse il loro potere. Quando sorse l'impero la impossibilità di governare per mezzo dei comizi si era già da lungo manifestata, e più che incominciata era la loro decadenza.

Anzi Augusto, come si è già detto, cercò di restituire ai comizi l'antica importanza (1) e narra Svetonio, che andava egli stesso per dare un esempio a votare nella sua tribù. E fu probabilmente per prevenire i pericoli della preponderanza che aveva nei comizi la plebaglia della città, e per impedire insieme la soverchia affluenza, che egli facilitò l'esercizio del diritto di suffragio, permettendo ai decurioni delle colonie italiche di mandare il voto in piego suggellato per le elezioni (2).

---

(1) SVETON. *August.* 40 « .... Comitiorum quoque pristinum ius reduxit ... »

(2) SVETON., *August.*, 46. « .... Italiam duodetriginta coloniarum numero ab se deductarum frequentavit.... etiam iure ac dignatione

Ma tutti questi tentativi riuscirono inutili (1): i comizi erano ormai ridotti ad una mera formalità, e la loro decadenza un fatto compiuto. In realtà il potere legislativo dipendeva ormai da Augusto solo (2), e se ancora per qualche tempo delle leggi vengono proposte al voto delle assemblee popolari, ciò avviene senza che ad esse si attribuisca importanza.

Quanto al preteso pericolo di una opposizione repubblicana che gl'Imperatori avrebbero voluto evitare, sostituendo il potere del Senato a quello del popolo, è anch'esso assai esagerato. Dopo Augusto a Roma una seria opposizione repubblicana non esiste più (3).

Il popolo della prima età imperiale uscito dalle oppressioni dei triumviri e dei dittatori non pensava a rivendicare diritti dei quali non si conosceva più l'importanza: conservava il ricordo delle forme non della realtà delle istituzioni (4); ce lo dipinge bene Tacito: *nec totam libertatem pati possunt nec totam servitutem.* L'imperatore non aveva bisogno di ricorrere a vie indirette per esercitare un potere, che ormai nessuno gli contestava: se aveva a temere era dalle persone non dalle istituzioni, e noi non troviamo alcuna traccia di resistenze opposte per conservare ai comizi il diritto di legislazione.

Se per qualche cosa il popolo romano poteva appassionarsi era per i comizi elettorali; perchè com'è noto «è caratteristica delle plebi appassionarsi più per le persone che per le leggi, onde le lotte elettorali tanto più sono violente, giacchè più

---

urbi quodam modo pro parte aliqua adaequavit excogitato genere suffragiorum, quae de magistratibus urbicis decuriones colonici, in sua quisque colonia ferrent, et sub diem comitiorum obsignata Romam mitterent.

(1) Cf. Mommsen, *Staatsr.*, III, 388.

(2) Tacito, *Ann.*, I, 2.

(3) Cf. su questo proposito lo studio di G. Boissier, *L'opposition sous les Cesars* (*Revue des deux mondes*, Ann. 1870 — Serie 2ª T. 85).

(4) Tacito, *Ann.*, I, 3.

si apprezza il diritto di voto quando si tratta di conferire un'onorificenza, di quello che quando si deve votare un progetto di legge che i più non capiscono ». È così che sotto Tiberio la soppressione dei comizi può dirsi definitivamente compiuta senza che alcuno si accorga del loro sparire. Solamente per far passare al Senato i comizi elettorali, vi fu bisogno di un' espressa misura di questo imperatore (1), che passò senza ostacoli serii giacchè « il popolo — come ci narra Tacito — di tal preminenza levatagli non fece che un po'di scalpore (2) » e Velleio Patercolo, l'adulatore del Cesare, alludendo a questo fatto se ne compiace grandemente ed aggiunge « l'intrigo uscì così dalla piazza, il disordine dal foro (3). »

La sostituzione del Senato ai comizi avvenne così naturalmente, e l'impero che trovò il cambiamento più che avviato, lo favorì ritenendo assai politico nascondere la sua potenza col nome del Senato, che in teoria rimaneva il primo potere dello Stato mentre in realtà era divenuto stromento del principe che a dominarlo dirigeva ormai ogni suo sforzo.

Ma di un' opposizione popolare, non era più possibile temere; e quando il tribuno dei pretoriani Cherea ucciso Caligola sognava di rendere la sua autorità al popolo ed al senato trovò che non vi era più il popolo, e quanto al senato incontrò gente più sorpresa che lieta dell'onore che le si voleva rendere (4).

30. Qual meraviglia dunque se in un'epoca nella quale nessuno pensava più alla repubblica, di cui si parlava come se non avesse mai cessato di esistere, Pomponio non fa menzione della causa politica, cioè del dispotismo del

---

(1) *Ann.*, I, 15.
(2) Dio. II, 58.
(3) II. 124. 126.
(4) G. Boissier, loc. cit. p. 512.

principe, che rese un fatto compiuto la sostituzione del Senato ai comizi?

Quella spiegazione ch'egli ci dà non è un'opinione sua personale, non è nemmeno del suo tempo, come alcuni ritengono: essa ha tradizioni più remote, e ne troviamo le origini negli autori della repubblica.

Era quello che pensava il console C. Fannio il quale combattendo la proposta di C. Gracco di dare ai latini la *civitas* diceva ai romani: « credete voi che accordando ai latini la cittadinanza, troverete in avvenire come ora posto dinanzi a me nelle adunanze cittadine, o nei giuochi, o nelle feste popolari? o non credete piuttosto che questa gente occuperà ogni cosa? (1) » È il concetto che aveva Cicerone (2) quando con amara compiacenza, ravvisava il cambiamento avvenuto nel popolo romano; di cui si ritrovano le tracce in tutti gli storici dell'età imperiale: che spaventa gli uomini politici mentre i poeti lo esaltano (3), e che preoccupava lo stesso Augusto, quando raccomandava ai successori di essere parchi nella concessione della cittadinanza (4), nella soverchia estensione della quale forse vedeva una delle cause della rovina dell'impero.

Questa spiegazione di Pomponio, se non può dirsi dunque la sola sufficiente, è indubbiamente vera: e laddove non s'intenda in un modo affatto materiale sarà facile scorgere come si connetta intimamente col cambiamento della costituzione di Roma, la quale pur rimanendo integra di nome era in realtà totalmente cangiata (5).

---

(1) Mommsen, *Storia rom.*, IV, cap. 3; vol. II, p. 112.

(2) *P. domo*, 33, 89-90.

(3) « Fecisti patriam diversis gentibus unam
Urbem fecisti quod prius orbis erat. »

(4) Dio. Cassius, LVI, 33; Cf. Svetonio, *Aug.*, 40.

(5) Cf. Humbert in *Daremberg*, v. *comitia,* col. 1397. « .... In definitiva l'immenso accrescimento del numero dei cittadini romani

Essa si annoda con la storia della città romana la quale come dice il Fustel de Coulanges (1), « in origine non aveva contenuto che dei patrizi e dei clienti; poi la classe plebea vi era penetrata, poi i Latini, poi gl'Italici, infine i provinciali. La conquista non era bastata ad operare il grande cangiamento. Ci erano volute la lenta trasformazione delle idee, le concessioni prudenti, ma non interrotte dagli imperatori, e le esigenze degli interessi individuali. Allora tutte le cittadinanze sparirono a poco a poco, e la città romana l'unica rimasta si trasformò essa pure di maniera che divenne la riunione di una dozzina di grandi popoli sotto un unico padrone. »

---

ed i progressi del disordine e della corruzione rendevano impraticabile il mantenimento del voto diretto delle leggi per mezzo dei cittadini; e poichè l'antichità ignorava il sistema rappresentativo, o almeno non ne apprezzava il valore, l'impossibilità del governo riposante sulla base dei comizî fu una delle grandi cause della caduta della Repubblica, avvenuta in realtà lungo tempo prima della vittoria di G. Cesare ».

(1) *La cité antique*, V, cap. 2, p. 456.

